

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE CONTRÔLE DE L'ÉTAT

SUR LES

SOCIÉTÉS D'ASSURANCES

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Par Jean FOURASTIÉ

Ingénieur des Arts et Manufactures

Diplômé de l'École libre des Sciences Politiques

Soutenue le 17 Décembre 1937, à 14 heures

Jury d'Examen :

Président : M. ALLIX

Assesseurs : M. HAMEL

M. Maurice PICARD

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE CONTRÔLE DE L'ÉTAT

SUR LES

SOCIÉTÉS D'ASSURANCES

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Par Jean FOURASTIÉ

Ingénieur des Arts et Manufactures

Diplômé de l'École libre des Sciences Politiques

Soutenue le 17 Décembre 1937, à 14 heures

Jury d'Examen :

Président : M. ALLIX

Assesseurs : M. HAMEL

— M. Maurice PICARD

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MA FEMME

RECEIVED
LIBRARY
MAY 1912



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551601_0033

INTRODUCTION

**CARACTÈRES GÉNÉRAUX
DU CONTROLE DE L'ÉTAT
SUR LES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES**

L'Etat, qui a le pouvoir de faire les Lois, a la charge d'en assurer le respect. Il peut s'acquitter de cette tâche de deux manières ; de la première, qui est traditionnelle, l'Etat se borne à redresser les irrégularités lorsqu'elles ont été commises au détriment d'une personne et sur la plainte de cette personne ; de la seconde, qui satisfait bien davantage un esprit rationnel, l'Etat surveille les actes de ses ressortissants et redresse, dès qu'il les a observés, ceux qui sont illégaux.

Ces deux méthodes impliquent une conception différente de la Puissance publique et de la liberté individuelle. La méthode traditionnelle réduit au minimum l'intervention de l'Etat dans les activités privées ; elle est essentiellement libérale. La seconde accroît les pouvoirs et les responsabilités de l'Etat ; elle implique une inquisition permanente ; elle est essentiellement autoritaire.

Cependant, cette seconde méthode tend à substituer la première dans les Sociétés modernes. En effet, si la Justice ne peut agir que lorsqu'elle est saisie, elle laisse impunies de nombreuses infractions, soit parce qu'aucune plainte n'est déposée, soit parce que le recours intervient trop tard. C'est pourquoi les Etats les plus primitifs exercent des pouvoirs de police pour garantir la sûreté individuelle dans les lieux publics. Mais là se bornait jusqu'à ces derniers temps le pouvoir d'intervention directe.

Au contraire, depuis une trentaine d'années, les Etats civilisés ont eu tendance à étendre cette méthode de contrôle à différents domaines, tantôt pour sauvegarder des intérêts particuliers exceptionnellement respectables, tantôt, au contraire, pour défendre l'intérêt général contre des entreprises privées qui se révélaient dangereuses pour lui.

Le besoin de cette surveillance s'est fait particulièrement sentir en matière d'Assurances. En effet, les intérêts de l'épargnant qui a versé pendant de nombreuses années des primes destinées à la constitution d'un capital

ou d'une rente viagère et les intérêts de la victime d'un accident méritent d'être défendus contre les entreprises de Sociétés malhonnêtes ou mal gérées ; et, d'autre part, les organismes d'Assurances acquièrent rapidement une puissance financière suffisante pour qu'il y ait lieu de craindre qu'il n'en soit fait un usage contraire à l'intérêt général de la Nation (1).

Ainsi, dans presque tous les Pays civilisés, les Sociétés d'Assurances sont soumises à la Surveillance et au Contrôle de l'Etat. Après avoir montré combien ce contrôle constitue un fait exceptionnel dans le Droit français des Sociétés, il sera nécessaire, pour dégager les principes généraux du système français, de le comparer aux principales méthodes employées à l'étranger.

I

LE CONTROLE DE L'ETAT SUR LES SOCIÉTÉS EN FRANCE

Le Droit français n'a prévu aucune intervention de l'Etat sur le fonctionnement des Sociétés civiles ou commerciales ; la Loi a organisé seulement un contrôle interne exercé par les Assemblées générales d'associés sur les Conseil d'Administration. Les droits des tiers et le respect des règles d'ordre public ne sont sanctionnés par l'intervention du Pouvoir Judiciaire que si une personne intéressée le requiert (2), à moins qu'il n'existe un lien financier ou juridique entre la Société et la Collectivité.

(1) Ce sont là les raisons les plus générales de l'intervention de l'Etat en matière d'Assurances ; on trouvera des développements sur cette question dans le chapitre suivant cette introduction : intérêt financier de l'épargnant ; intérêt social de la victime ; intérêt politique de la Collectivité.

(2) Sans doute les Lois fiscales donnent-elles à la Puissance Publique un pouvoir général d'inquisition et de redressement, mais ces pouvoirs ont un objet étroitement limité à la sauvegarde des intérêts de l'Etat. L'Administration qui exerce ce Contrôle est liée par le secret professionnel et n'a pas le pouvoir de redresser ni de dénoncer les

L'Etat n'exerce aucun contrôle ni aucune surveillance sur les Sociétés privées. Cependant, il dispose de certains pouvoirs en ce qui concerne les émissions de valeurs mobilières et les transactions portant sur ces titres. D'autre part, il s'efforce d'utiliser, dans un objet de police préventive, les documents dont les lois en vigueur rendent la publication obligatoire.

La Loi du 31 Mai 1916 interdit en temps de guerre l'émission d'actions ou d'obligations, sauf dérogation accordée par le Ministre des Finances, sur avis d'une commission consultative. Ce régime, abrogé pour les Sociétés françaises par la Loi du 31 Décembre 1920, est resté en vigueur pour les Sociétés étrangères. Le Pouvoir Exécutif exerce de même un contrôle sur le commerce des valeurs mobilières, mais d'une manière tout à fait indirecte : les Agents de change sont des Officiers ministériels nommés par Décret ; le Comité Central de la Bourse « examine la situation » des Sociétés avant l'admission à la cote de leurs titres, et peut en suivre l'évolution jusqu'à radiation.

Ce sont là les seuls pouvoirs d'investigation et de surveillance que possèdent les Pouvoirs publics ; il n'est pas douteux que cela ne soit très regrettable. Aussi, le Ministère des Finances s'est-il efforcé d'utiliser les documents dont la publication est obligatoire pour les Sociétés. Mais il est impossible de le faire utilement pour la totalité des Sociétés. La Direction du Mouvement Général des Fonds se borne donc à collectionner les bilans, avis, listes des Administrateurs et autres publications réglementaires des Sociétés importantes, ou ayant été l'objet de plaintes. Elle s'efforce ainsi de suivre l'activité des personnes connues par condamnation de justice ; le cas échéant, elle demande aux Parquets l'ouverture d'informations relatives à l'application des Lois sur la profession de banquier, sur le démarchage, ou sur la constitution et l'administration des Sociétés.

Telles sont les seules informations que l'Etat puisse

irrégularités qu'elle aurait pu découvrir au cours de son Contrôle, si ce n'est les infractions aux Lois fiscales. Ce Contrôle, quoiqu'il soit un exemple très intéressant de l'intervention de l'Etat dans la vie des Sociétés privées, restera en dehors de cette étude, à cause de son caractère spécial.

recueillir sur la situation financière des Sociétés privées et sur la personnalité de leurs animateurs.

Le principe de la liberté individuelle aboutit ainsi, dans le Droit français, à refuser aux Pouvoirs Publics tout moyen efficace de sauvegarder l'intérêt général et de défendre l'Épargne publique.

* *

Le pouvoir que le Parlement a jusqu'à maintenant refusé au Gouvernement a pu être obtenu directement par celui-ci lorsqu'il s'agit de Sociétés créées avec son concours, de Sociétés subventionnées par lui ou bénéficiaires de concessions octroyées par lui. En effet, l'État tirait directement de l'acte de constitution de subvention et de concession le pouvoir d'imposer son Contrôle financier.

Jusqu'en 1935, le Contrôle des Organismes constitués avec le concours de l'État était exercé « sans principe directeur, et souvent même sans l'intervention du Ministre des Finances ». Un Décret-Loi du 30 Octobre 1935 dispose dans son article premier : « Les Sociétés, Syndicats, Associations ou Entreprises de toute nature qui ont fait appel ou feront appel au concours de l'État sous forme d'apport en capital, de prêts, d'avances ou de garanties d'intérêt, sont soumis au Contrôle de l'État ».

Ce Contrôle est exercé simultanément au nom du Ministre des Finances par deux catégories de fonctionnaires : les Administrateurs d'État, les Contrôleurs financiers. En outre, ces entreprises « pourront être soumises, en vertu d'ordre de mission du Ministre des Finances, aux vérifications de l'Inspection Générale des Finances ».

Les Administrateurs d'État ont les mêmes pouvoirs que les autres membres du Conseil d'Administration. Les Contrôleurs Financiers « placés auprès d'une entreprise », et les Inspecteurs des Finances en mission « ont tous pouvoirs d'investigation, sur pièces, sur place, pour l'examen des écritures, du bilan et des comptes ».

Les résultats de ce Contrôle sont centralisés par une Commission, placée sous l'autorité du Ministre des Finances.

Le même Décret-Loi du 30 Octobre 1935, qui soumet au Contrôle de l'État les Sociétés constituées avec le con-

cours de l'Etat, permet d'étendre ce Contrôle aux Sociétés subventionnées. Le deuxième alinéa de son article premier est en effet ainsi conçu : « Peuvent également être soumis à ce Contrôle, sur décision rendue par Décret contresigné du Ministre des Finances et du Ministre intéressé, les Sociétés, Syndicats, Associations ou Entreprises de toute nature qui bénéficient ou bénéficieront de subventions de l'Etat ou de tous autres avantages d'ordre financier du chef de l'Etat ». Ce texte appelle les deux remarques suivantes : d'abord ce Contrôle est facultatif, tandis que celui des Sociétés étudiées au paragraphe précédent est obligatoire ; ensuite, ces deux Contrôles sont exercés par les mêmes fonctionnaires, munis des mêmes pouvoirs ; il est bien évident, toutefois, que les Administrateurs d'Etat ne peuvent exister que dans le premier cas, et seulement lorsque l'Etat est propriétaire d'une partie du capital social.

Il n'existe pas de texte législatif imposant le Contrôle de l'Etat aux Sociétés Concessionnaires de Services Publics. Il y a ici une lacune que n'ont pas comblée les Décrets-Lois « tendant à la reprise de l'activité économique et à la sauvegarde de l'épargne ». Cependant, il est de règle que les actes de concessions imposent aux concessionnaires un Contrôle financier. La plupart du temps un Contrôle technique est également exercé par l'Etat. Il en est ainsi pour toutes les importantes Sociétés. Par exemple, les anciennes Compagnies de chemin de fer d'intérêt général, actuellement remplacées par la Société Nationale des Chemins de Fer, étaient soumises à la fois au contrôle du Ministre des Travaux Publics et du Ministre des Finances. Le Contrôle sur place des écritures comptables et des mouvements de fonds était exercé par une mission de l'Inspection des Finances. Les marchés de fourniture passés par les Compagnies doivent encore, à l'heure actuelle, être approuvés par une Commission siégeant au Ministère des Travaux Publics. Le Contrôle technique de l'exploitation commerciale et de l'exploitation industrielle est toujours exercé sur place par les Corps des Contrôleurs de l'exploitation commerciale et des Inspecteurs du Contrôle de l'Etat.

* * *

L'exemple des Compagnies de Chemins de fer montre

qu'un Contrôle étroit et très efficace peut être exercé en fait sur les Sociétés Concessionnaires de Services Publics, en vertu de l'acte de concession. D'autre part, le Décret-Loi du 30 Octobre 1935 permet en droit le Contrôle des Sociétés qui ont reçu une participation financière de l'Etat.

Malgré la généralité de ce dernier texte, et malgré l'institution du Corps des Contrôleurs Financiers, les modalités de Contrôle exercé à l'heure actuelle sur les Sociétés ayant un lien financier ou juridique avec l'Etat reste très disparate ; la plupart des Sociétés importantes demeurent soumises à des régimes individuels. Il en est ainsi notamment pour la Banque de France, le Crédit Foncier, le Crédit National, le Crédit National Hôtelier, les Banques Populaires, la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur, la Société Nationale des Chemins de Fer, la Compagnie Générale Transatlantique, la Compagnie du Rhône, les Sociétés d'Habitations à Bon Marché, etc., etc. En fait, les Contrôles de portée générale institués par les Décrets-Lois de 1935 fonctionnent dans un assez petit nombre de cas ; les Contrôles spéciaux sont, au contraire, les plus importants et les plus développés ; mais leurs lois, étroitement adaptées à chaque Société, ne peuvent être étendues à d'autres. La diversité des activités commande, en effet, la spécialisation des règlements.

La valeur doctrinale de ces législations reste donc faible ; ces Contrôles présentent un intérêt plus technique que juridique ; ils ne se justifient d'ailleurs que par des considérations de Droit privé, issues du contrat passé entre la Société et l'Etat. Au contraire, le Contrôle des Sociétés d'Assurances présente un très grand intérêt doctrinal. Ses premiers essais remontent à la fin du XIX^e siècle. Il s'étend à plus de six cents Sociétés, gérant plusieurs dizaines de milliards de francs, et il intéresse la presque totalité des citoyens français (1).

S'étendant à des industries aussi différentes que l'Assurance sur la Vie, où domine le soin de la gestion finan-

(1) Ouvriers, paysans et employés pouvant être victimes d'un accident du Travail ; propriétaires ou locataires d'un bien assuré contre l'incendie, la grêle, la perte, le vol, etc. ; automobiliste et piéton ; épargnant ayant constitué une Assurance sur la Vie ; plus généralement l'auteur d'un dommage quelconque, la victime d'un risque quelconque.

cière, et l'Assurance contre les Accidents (1) où les problèmes de capitalisation sont remplacés par des problèmes de répartition, l'Autorité de Contrôle a dû résoudre des difficultés d'ordres très différents, et acquérir une compétence très générale. Elle a dû s'inspirer à la fois de considérations d'ordre économique, d'ordre financier, d'ordre juridique, d'ordre technique et d'ordre social ; elle a dû concilier des intérêts privés opposés et sauvegarder l'intérêt de la collectivité.

L'expérience acquise en France est encore complétée par les résultats obtenus dans les Etats étrangers ; la plupart des grandes nations ont en effet établi un Contrôle ou une surveillance sur les Sociétés d'Assurances ; l'examen des méthodes adoptées permettra de dégager les caractères fondamentaux du système français.

II

LE CONTROLE DE L'ETAT SUR LES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES A L'ÉTRANGER (2)

Le Contrôle est essentiellement une vérification administrative ; sa manifestation la plus simple est donc l'investigation, c'est-à-dire la faculté donnée à un fonctionnaire public d'inspecter une Société privée, d'en étudier les comptes, les contrats et les archives, d'en suivre les opérations, de « rechercher attentivement (3) les erreurs et les irrégularités.

A l'opposé de cette forme élémentaire du Contrôle, on peut concevoir une organisation ayant pour objet, non seulement de relever et de redresser les illégalités, mais de résoudre des litiges, de coordonner les activités individuelles, et même de les orienter.

(1) On entend ici par Assurances contre les accidents toutes les Assurances de *dommages* (Loi du 13 Juillet 1930) ; c'est-à-dire toutes les Assurances autres que sur la Vie. On peut, en effet, assimiler l'incendie, le vol, etc., à un accident.

(2) M. SUMIEN a fait sur ce sujet, à l'Institut des Actuaires Français, une conférence qu'il est indispensable de connaître (*Bulletin de l'Institut des Actuaires Français*, 1936, n° 6).

(3) LITTRÉ : Définition du mot *Contrôle*.

Il importe, pour bien saisir les caractéristiques du système adopté en France, d'indiquer les différentes méthodes qui sont, ou concevables, ou réalisées en fait dans d'autres pays. On recherchera d'abord quelles peuvent être les attributions d'une Autorité de Contrôle ; on verra ensuite comment la nature juridique de ces attributions commande la nature constitutionnelle de l'Autorité de Contrôle elle-même.

* * *

L'Autorité de Contrôle ne peut exister sans pouvoir d'investigation et de vérification ; mais, inversement, cette attribution est suffisante, et l'on peut fort bien concevoir un Contrôle réduit à un Corps d'inspecteurs ayant pour mission de signaler au Pouvoir Judiciaire les irrégularités qu'ils ont découvertes (1). Mais en matière d'Assurances, le législateur a observé les inconvénients que pourrait avoir une telle procédure, et dont le principal serait un long délai entre l'observation de l'erreur et sa correction ; c'est pourquoi des pouvoirs de redressement sont toujours ajoutés dans la pratique aux pouvoirs d'investigation.

Mais si le redressement est impossible, ou si la Société refuse de l'accomplir, des sanctions sont nécessaires. Les Législateurs ont adopté ici des méthodes très différentes ; les uns ont permis à l'Autorité de Contrôle de prononcer elle-même les sanctions, et mis à sa disposition les voies d'exécution (2) ; d'autres ont réservé les prérogatives de l'Autorité Judiciaire, et obligé l'Autorité de Contrôle à assigner devant le Tribunal Correctionnel les Sociétés ou les individus délinquants (3). Les avantages de ce dernier système sont évidents ; il interpose entre le contrôleur et le contrôlé un juge indépendant et impartial ; les inconvénients n'en sont pas négligeables ; il arrive, en effet, que le juge commette des erreurs techniques dont il n'est pas toujours protégé par sa culture générale. Ainsi, il a presque toujours paru indispensable d'attribuer à l'Autorité de Surveillance l'exercice de la sanction suprême, c'est-à-dire

(1) C'est le cas de la Police, qui est en outre chargée de l'exécution des décisions prises par le Pouvoir Judiciaire.

(2) Suisse, Allemagne, Autriche.

(3) France, Italie, Belgique, etc...

le pouvoir de mettre un terme à l'activité des Sociétés (1).

Les Pouvoirs d'investigation, de redressement et de sanction paraissent les seules attributions qui puissent être accordées à une Autorité de *Contrôle*, si l'on considère le sens classique de ce mot ; en réalité, l'on peut, à côté d'un Contrôle *a posteriori*, envisager un Contrôle *a priori*. Si celui-ci était total, il aboutirait à une véritable nationalisation (2). Mais à côté de cette solution extrême, il existe une grande variété de pouvoirs, qui vont de l'Autorisation (3) au Veto (4) et à l'Injonction (5).

Telles sont les prérogatives fondamentales qui peuvent être données à l'Autorité de Contrôle ; mais il importe d'étudier par quels procédés et dans quel esprit ces pouvoirs peuvent être mis en œuvre, ce qui pose des problèmes d'ordre administratif et d'ordre constitutionnel.

* *

Dans les Etats modernes, les Pouvoirs Législatif, Exécutif et Judiciaire sont distincts, et l'on considère, depuis Montesquieu, que leur séparation est le signe d'un équilibre normal. Mais le plein exercice du Contrôle nécessite des pouvoirs d'investigation et de redressement qui sont de l'ordre Administratif, et des pouvoirs d'interprétation et de sanction qui sont de l'ordre Judiciaire (6). La

(1) Cependant, la Loi qui a créé en Angleterre quelque apparence de Contrôle ne reconnaît pas même au Ministre du Travail le pouvoir de mettre fin aux opérations des Sociétés insolvables ; le Ministre peut seulement en demander la liquidation par voie judiciaire. — SUMIEN : *Traité*, p. 555.

(2) L'U.R.S.S., l'Italie et l'Uruguay ont promulgué des Loix de nationalisation ; mais ce régime (qui ne s'appliquait qu'à l'Assurance sur la Vie) a été aboli par l'Italie en 1924 et n'a jamais fonctionné en Uruguay. — Sur les Caisses Nationales de Réassurance, voir SUMIEN 359 et troisième partie de cet ouvrage.

(3) « Concession » accordée aux Sociétés par le Bureau Fédéral Suisse. En Roumanie, l'Autorisation est donnée par le Pouvoir Judiciaire, mais sur avis de l'Office National des Assurances.

(4) Pouvoir donné au Ministre de s'opposer au transfert des valeurs mobilières (France).

(5) Obligation faite aux Sociétés suisses de reprendre le portefeuille des Organismes auxquels la Concession a été retirée, dans les conditions financières fixées par le Bureau Fédéral.

(6) L'Organisation de l'Armée pose des problèmes analogues ; on les a résolus en donnant le Pouvoir Judiciaire aux Conseils de Guerre. Mais cette fonction, exclusivement pénale, ne modifie guère le caractère administratif de l'Armée. Au contraire, lorsque les fonctions judiciaires sont reconnues à une Autorité de Contrôle, elles deviennent prépondérantes.

question se pose donc de savoir si l'Autorité de Contrôle doit être une Administration ou une Juridiction.

Si l'Autorité de Contrôle est une Administration ordinaire, elle ne peut agir que dans les limites fixées par les Lois et les décisions de Gouvernement. Elle ne dispose d'aucune Voie d'Exécution autre que les Voies Judiciaires, et elle est soumise à la Juridiction administrative de Droit Commun. Il en est ainsi dans la plupart des Pays (1).

On pourrait d'ailleurs concevoir que cette Administration fût autonome, c'est-à-dire non soumise à la juridiction administrative de Droit Commun. Dans ce cas, le pouvoir serait ou ne serait pas discrétionnaire, selon que les décisions pourraient ou non être déferées à un Tribunal administratif spécial (2).

Mais en fait, toutes les législations qui ont été conçues selon des principes autoritaires, et qui ont donné une réelle autonomie administrative à l'Autorité de Contrôle, lui ont en même temps attribué des fonctions judiciaires. Ainsi, principe tout à fait exceptionnel, la faculté d'interpréter souverainement les textes législatifs va de pair avec la capacité de prendre des Décisions Exécutoires. L'Autorité de Contrôle participe donc à la fois du Pouvoir Exécutif et du Pouvoir Judiciaire (3).

Cette solution présente de grands avantages techniques ; elle permet de créer un droit des Assurances et une Jurisprudence (4) entièrement distincts du Droit Commun, et répondant à la nature juridique tout à fait particulière des engagements pris par les contractants ; elle permet d'attribuer la solution des difficultés et des litiges

(1) Hollande, Belgique, Pologne, Espagne, Italie, Portugal, Tchécoslovaquie, Turquie, Roumanie, etc...

(2) Si le Tribunal administratif suprême fait partie de l'Autorité de Contrôle, le pouvoir est absolu en ce sens qu'il est à l'abri de tout recours, mais il ne s'exerce pas sans garantie. S'il n'y a pas de Tribunal Administratif, le pouvoir est à la fois discrétionnaire et absolu.

(3) L'exercice des Pouvoirs Judiciaire et Exécutif peut être ou ne pas être soumis à un Contrôle juridictionnel, comme l'exercice du Pouvoir Administratif simple. Ainsi, le Pouvoir Exécutif et Judiciaire de l'Autorité Allemande de Contrôle est discrétionnaire et absolu ; au contraire, depuis 1928, le Bureau Fédéral des Assurances exerce les Pouvoirs exécutif et judiciaire sous la juridiction du Tribunal Fédéral Suisse (Voir SUMIEN, 557, 558).

(4) Les décisions de l'Autorité de Contrôle sont obligatoires pour les tribunaux allemands.

à des organismes spécialisés, et à des fonctionnaires possédant les cultures mathématique, actuarielle et juridique indispensables.

Ainsi, au point de vue technique, le type de Contrôle le plus satisfaisant paraît être celui qui est doté à la fois du Pouvoir Exécutif et du Pouvoir Judiciaire, tout en réservant aux assujettis de larges garanties juridictionnelles (1) ; mais en réalité il n'est pas possible de porter un jugement définitif sur une forme de Surveillance sans une étude approfondie ; il ne faut pas envisager seulement les conditions et les résultats techniques ; le Contrôle ne formant qu'une très petite partie de la législation d'un Etat, il doit exister une harmonie entre ses règlements et les dispositions générales du Droit constitutionnel, administratif, social et commercial de la Nation.

III

NOTIONS GÉNÉRALES

SUR LE CONTROLE DE L'ÉTAT FRANÇAIS SUR LES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES

L'étude du Droit Public des Assurances présente à l'heure actuelle un intérêt exceptionnel. La plupart des nations instituent ou renforcent la Surveillance de l'Etat sur les Sociétés Privées (2) ; en France, la législation du Contrôle est en pleine évolution (3) ; de plus, l'industrie de l'Assurance n'est pas seule visée : la Belgique et la Suisse ont institué un Contrôle des Banques, et le Gouvernement français a chargé une Commission d'élaborer un projet de Surveillance des marchés monétaires et financiers.

Or, les problèmes que doit résoudre le Législateur pour instituer un Contrôle financier sont les mêmes, quels que soient les organismes à surveiller ; au point de vue politi-

(1) Tel est actuellement le cas du Contrôle Suisse.

(2) Grande-Bretagne, Loi de Mars 1933 ; Roumanie, Loi du 4 Juillet 1930 ; Canada, Loi du 26 Mai 1932 ; Norvège (Commission Inter-Scandinave), Lois du 6 Juin 1930 et du 12 Juin 1931 ! Belgique, Loi du 25 Juin 1930 ; Yougoslavie, Décret d'Octobre 1936 ; Italie, D.-L. de 1933.

(3) Décrets-Lois des 8 Août et 30 Octobre 1935 ; Décret-Loi du 25 Août 1937.

que, il faut toujours décider dans quelle mesure la liberté des initiatives privées sera réduite ; aux points de vue juridique et technique, il faut toujours définir les règles que les Sociétés devront observer pour être à l'abri des redressements et des sanctions ; au point de vue administratif, il faut instituer une Autorité de Contrôle et la doter des pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de sa mission (1).

Au cours de ses quelque trente années d'existence, la Direction française des Assurances Privées a acquis une expérience dont les enseignements ne sauraient être négligés. Or, la législation du Contrôle n'a fait l'objet, depuis son origine, d'aucune étude détaillée (2). Il a donc paru intéressant d'écrire un essai, pour donner un aperçu de la réglementation actuellement en vigueur et de son évolution apparente.

* * *

Le Contrôle de l'Etat français sur les Sociétés d'Assurances Privées se caractérise, d'une manière générale, quant à la forme, par le manque d'unité de ses règlements, et quant au fond par son esprit libéral et juridique, adapté aux principes généraux du Droit Civil et Administratif.

Les règlements distinguent essentiellement deux catégories de Sociétés : les Sociétés Contrôlées et les Sociétés Surveillées. Les premières sont soumises, lors de leur constitution, aux formalités de la Déclaration et de la Reconnaissance ; elles sont assujetties aux vérifications permanentes de fonctionnaires publics, qui vérifient à leur siège social la comptabilité et tous les documents nécessaires pour apprécier leur activité commerciale et leur situation financière. Ces vérifications ne portent que sur les actes accomplis : le Contrôle est donc *a posteriori*. La Reconnaissance peut être retirée si les organismes cessent de four-

(1) Dans la Loi Belge du 9 Juillet 1935 et dans le projet français de Contrôle sur les banques, on retrouve les éléments essentiels du Contrôle des Assurances (Réserves Réglementaires ; désignations et évaluations des placements ; Conseils Supérieurs ; Administration et Corps d'Inspection). Voir aussi Loi allemande du 5 Déc. 1934 ; Loi Suisse du 8 Nov. 1934.

(2) Les principes seuls sont exposés dans le Traité de M. SUMIEN.

nir les garanties prévues par les règlements. Les Sociétés Surveillées étaient jusqu'à ces derniers temps à l'abri des vérifications effectuées au siège social ; la Surveillance avait ainsi le caractère d'un contrôle sur pièces, très difficile à rendre efficace, car il était impossible de reconnaître l'exactitude ou l'inexactitude des Bilans et des comptes produits à l'Administration. Le Décret-Loi du 25 Août 1937 a accompli un progrès décisif en permettant au Ministre du Travail de faire procéder sur place à la vérification des documents comptables, et en lui donnant le pouvoir de mettre fin aux opérations de ces Sociétés, lorsqu'elles ne fonctionnent pas en conformité soit de leurs statuts, soit de la Législation en vigueur.

Les situations légales des Sociétés Contrôlées et des Sociétés surveillées paraissent ainsi devenues très voisines au regard de l'Autorité de Contrôle. Au point de vue théorique, en effet, il ne subsiste plus guère qu'une seule différence, c'est que les Sociétés Surveillées ne sont pas assujetties à la Reconnaissance, mais à la Déclaration seulement. Mais au point de vue pratique, les législations des deux catégories de Sociétés sont encore loin d'être identiques et il existe entre elles des différences fondamentales. En effet, en Droit Public, les règlements applicables aux Sociétés Surveillées sont beaucoup moins précis et beaucoup moins complets que les règlements applicables aux Sociétés Contrôlées, ce qui restreint, *en fait*, d'une manière très importante les pouvoirs de redressement de l'Administration. Et d'autre part en Droit Privé, les textes relatifs aux Sociétés Surveillées n'accordent aucun privilège aux créances des assurés, tandis que ces créances bénéficient toujours d'un privilège en matière de Sociétés Contrôlées (1).

Dans tous les cas, l'effort principal de la législation porte sur deux points essentiels : d'abord l'inscription au

(1) Le détail de ces différences et les différences secondaires (Règles de Constitution, cautionnements, etc., etc...) seront exposés dans le corps de l'ouvrage. On peut dire, d'une manière générale, que les Sociétés contrôlées sont *réglementées*, tandis que les Sociétés Surveillées ne le sont pas. En effet, aucun texte législatif ne permet au Pouvoir Exécutif d'imposer aux Sociétés non contrôlées des règles précises de fonctionnement ; il est même remarquable que le Décret du 8 Mars 1922 ait pu poser quelques principes fondamentaux. Alors que ce Décret ne forme qu'une très petite partie du Droit des Sociétés Contrôlées, il est « la charte » des Sociétés Surveillées.

passif du Bilan de Réserves Réglementaires, correspondant aux engagements pris par la Société envers ses Assurés ; ensuite l'inscription à l'Actif du Bilan des placements nécessaires pour couvrir ces Réserves. On verra quels efforts a constamment fournis l'Autorité de Contrôle pour obliger les Sociétés à évaluer correctement leurs Réserves, et pour permettre la vérification facile des calculs correspondants. On verra également comment l'Autorité de Contrôle s'est efforcée d'obtenir la représentation de ces Réserves en valeur présentant les plus grandes garanties de sécurité et de stabilité. L'expérience a montré que la détermination et la couverture des Réserves forment l'élément capital, non seulement du Contrôle de l'Etat sur les Sociétés d'Assurances, mais encore d'un Contrôle financier quelconque sur une Société quelconque.

Mais si les problèmes sont identiques, les solutions peuvent être très différentes. Ainsi, en matière d'Assurance, il n'a pas été possible d'imposer un mode de calcul forfaitaire pour toutes les Réserves Réglementaires des Sociétés Surveillées ; le Décret du 8 Mars 1922 s'est borné à rendre obligatoire l'inscription au Passif du Bilan de la « Réserve pour sinistres à régler » sans en fixer la valeur minima. En matière de Sociétés contrôlées, au contraire, il y a toujours une méthode réglementaire pour le calcul des Réserves ; mais il n'en existe pas moins des différences importantes dans les législations de différentes branches contrôlées.

Il existe ainsi, à l'heure actuelle, quatre catégories de textes (1). Chaque catégorie a pour origine une Loi différente, ce qui interdit l'unification absolue des Règlements. Les textes relatifs aux Sociétés Surveillées ont été pris en exécution de l'Art. 66 de la Loi du 13 Juillet 1867, auquel il faut ajouter maintenant le Décret-Loi du 25 Août 1937. Le Contrôle des Sociétés d'Assurances contre les accidents du Travail a été institué par l'Art. 27 de la Loi du 9 Avril 1898. Le Contrôle des Assurances sur la Vie a été créé par la Loi du 17 Mars 1905. Enfin, le Contrôle

(1) On peut y ajouter une cinquième catégorie : celle qui résulte de l'institution par la loi du 15 Février 1917 d'un contrôle sur les Réassurances. Mais ce contrôle porte sur les opérations de réassurances, et non sur les Sociétés.

des Sociétés d'Assurances contre les accidents d'Automobile résulte du Décret-Loi du 8 Août 1935. Ainsi, malgré l'effort constant, et particulièrement actif de ces dernières années, déployé par l'Administration pour unifier les règles applicables à ces différentes Sociétés, il subsiste entre la réglementation des quatre branches, des différences souvent importantes et quelquefois inattendues, mais qui découlent inéluctablement de l'esprit et de la lettre des quatre textes législatifs qui s'imposent à l'Autorité de Contrôle.

On imagine sans peine, en effet, qu'un esprit tout à fait différent anime des dispositions législatives, dont la plus ancienne remonte à 70 années et dont la dernière est tout à fait récente. Le législateur de 1867 ne prévoyait, en effet, aucune intervention de l'Etat dans le fonctionnement des Sociétés d'Assurances ; il disposait seulement qu'« un règlement d'Administration Publique déterminera les conditions sous lesquelles elles pourront être *constituées* ». Mais les modifications du milieu social et politique ont amené peu à peu l'Administration à limiter par tous les moyens possibles l'entière liberté accordée par ce texte. C'est pourquoi le Décret du 8 Mars 1922 vint poser certaines règles de fonctionnement et fut, pour ce fait, l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat (1). Mais un Décret-Loi fut nécessaire pour rendre effective la Surveillance de l'Etat. Le Décret-Loi du 25 Août 1937 est ainsi le résultat d'une lente évolution doctrinale, qui aboutit à l'abandon du libéralisme.

En matière de Sociétés Contrôlées, l'évolution fut plus nuancée. Le premier texte Contrôle fut, en effet, le Décret du 28 Février 1899, qui présente un caractère assez autoritaire et exclusivement technique. Ces tendances s'expliquent si l'on considère d'une part que ce règlement est un Décret et non une Loi, et, d'autre part, qu'il s'agissait de définir un champ d'activité nouveau, ouvert par la Loi aux Sociétés d'Assurances (2). Quoi qu'il en soit, la législation

(1) Le Pourvoi fut rejeté. — ANCEY : « Le Régime Légal des Sociétés d'Assurances », pages 9 et 14.

(2) La Loi du 9 Avril 1898 avait, en effet, réglementé les indemnités dues en cas d'Accident du Travail, et pratiquement obligé à s'assurer la plupart des chefs d'entreprise.

du Contrôle des Sociétés d'Assurances contre les accidents du Travail s'intègre mal dans le Droit Administratif français.

La Loi du 17 Mars 1905 présente au contraire des caractères juridiques très accusés ; elle établit, avec précision, tout un système de garanties et de recours ; elle règle, avec une minutie peut-être excessive, les procédures secondaires ; mais elle satisfait d'une manière complète aux principes généraux du Droit Administratif français.

Le Décret-Loi du 8 Août 1935 a bénéficié à la fois de l'enseignement juridique donné par la Loi du 17 Mars 1905, et de l'expérience acquise au cours des trente années de Contrôle. A la fois court et précis, il donne à l'Autorité de Contrôle une liberté plus grande et des pouvoirs plus étendus que l'Art. 27 de la Loi du 9 Avril 1898, tout en accordant aux Sociétés des garanties aussi sérieuses que celles qui leur avaient été reconnues par la Loi du 17 Mars 1905. Il est donc l'expression la plus remarquable de la doctrine actuelle.

Ainsi on lit dans les textes les progrès accomplis tendant à obtenir un heureux équilibre entre la tendance autoritaire et la tendance libérale, et accentuant la primauté de la tendance juridique sur la tendance technique et didactique.

Mais les progrès ainsi accomplis d'une branche d'Assurances à une autre branche n'ont pas toujours pu être réalisés à l'intérieur même des branches soumises au Contrôle depuis de longues années. L'Administration est pour celles-ci liée à la fois par les textes législatifs qu'il est impossible de faire modifier fréquemment, et par l'avis des Comités Consultatifs qui sont enclins, par nature, à exiger le strict respect des Lois qui les ont institués. Ces Lois prévoient, en effet, que le Ministre doit soumettre la plupart des projets de Décrets et d'Arrêtés à un organisme d'information représentant les tendances de l'Autorité de Contrôle, l'intérêt général et l'intérêt des assureurs. L'Administration ne peut ainsi, dans la plupart des cas, que promulguer un texte qui ne représente nullement sa doctrine propre, mais a le caractère d'un compromis entre les différentes propositions faites par les membres des Comités Consultatifs.

Ainsi, la nature et l'organisation administratives de l'Autorité de Contrôle ont une influence directe, non seulement sur l'application des textes, mais sur leur élaboration (1). Les Contrôles autoritaires promulguent sans difficultés des règlements très satisfaisants au point de vue technique ; mais la rançon de cet avantage est toujours un certain arbitraire de l'Administration, et le plus souvent une faiblesse juridique des textes, qui se trouvent manquer de lien avec l'ensemble de la législation commerciale et administrative du pays (2).

C'est pourquoi le Législateur français a donné à l'Autorité de Contrôle le statut d'une Administration ordinaire, soumise à la Juridiction du Conseil d'Etat et non munie de Pouvoirs Judiciaires. C'est pourquoi encore la Loi a prévu l'existence de Comités Consultatifs, groupés en un Conseil Supérieur, et chargé d'éclairer le Ministre sur les règlements à promulguer et les décisions à prendre.

Ainsi l'Autorité française de Contrôle comprend en plus des organes d'inspection, un Conseil Supérieur et une Administration qui fonctionnent sous l'Autorité du Directeur des Assurances Privées.

L'inspection des Sociétés assujetties au Contrôle et à la Surveillance est effectuée au Siège social par des fonctionnaires appelés Commissaires-Contrôleurs, spécialement accrédités ou délégués à cet effet par le Directeur des Assurances privées. Ces fonctionnaires ont la charge de vérifier les documents produits à l'Administration ; d'une manière générale, « ils vérifient au siège des Sociétés ou assureurs, tous les livres, registres, contrats, bordereaux, procès-verbaux, pièces comptables ou documents généralement quelconques, de nature à permettre toutes vérifications utiles en ce qui concerne la situation générale de l'en-

(1) On comprend ainsi que la réunion des différents Comités Consultatifs en un Conseil Supérieur des Assurances Privées, réalisée par le Décret-Loi du 25 Août 1937, puisse avoir une influence décisive sur l'évolution de la législation ; les membres des Sections du Conseil Supérieur auront, en effet, une connaissance plus nette de l'ensemble de la législation de Contrôle, et il en résultera très probablement des possibilités plus grandes d'aboutir à l'unification des règles.

(2) Sans doute verrons-nous qu'une très large autonomie du Droit des Assurances est désirable ; mais cela ne veut pas dire que ce droit autonome ne doit pas s'inspirer de la législation générale ; au contraire, il doit être en liaison étroite avec lui et se borner à en interpréter les principes.

treprise, et effectuent toutes vérifications de caisse et de portefeuille. Ils se bornent à ces vérifications et constatations, sans pouvoir donner aux Sociétés aucune instruction ni apporter à leur fonctionnement aucune entrave. Ils rendent compte au Ministre du Travail qui seul prescrit, dans les formes et délais qu'il fixe, les redressements nécessaires ».

Le Conseil Supérieur des Assurances Privées comprend quatre sections d'Assurances, chacune spécialisée dans une des Branches Accidents du Travail, Accidents d'Automobile, Vie, Sociétés Surveillées. Une cinquième section a, dans ses attributions, certaines Sociétés financières faisant appel à l'Epargne. Le Directeur des Assurances Privées est membre du Conseil Supérieur et y représente l'Autorité de Contrôle et les assurés ; les autres membres sont des représentants des Assureurs, des représentants de l'Intérêt général et des personnes compétentes en matière technique, juridique ou économique. Le Conseil Supérieur joue auprès de l'Autorité de Contrôle un rôle tout à fait analogue à celui que joue le Conseil d'Etat auprès du Pouvoir Exécutif ; il est en effet tantôt un « donneur d'avis » (1) et tantôt une juridiction (2). Mais les avis qu'il rend en tant que Tribunal Administratif sont toujours susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat.

Le Directeur des Assurances Privées est enfin le chef d'une importante Administration Centrale chargée de préparer les décisions du Ministre et du Conseil Supérieur, et d'en assurer l'exécution. La Direction des Assurances Privées comprend cinq bureaux (Surveillance des Sociétés non contrôlées ; Contrôle vie ; Contrôle juridique des Sociétés Accidents ; Contrôle financier des Sociétés Accidents ; Majorations de rentes) (3). Sa compétence n'est pas limitée au Contrôle des Assurances ; elle a été étendue par diverses Lois à d'autres Sociétés faisant appel à l'épar-

(1) C'est le cas général.

(2) Le Conseil Supérieur connaît, en tant que Juridiction, des affaires de retrait de Reconnaissance et d'Arrêt des opérations d'une Société. Il rend des avis qui lient le Ministre, non des décisions.

(3) La Direction des Assurances Privées est, en effet, chargée de l'application de la Loi du 15 Juillet 1922 sur la revalorisation des Rentes allouées aux victimes d'Accidents du Travail.

gne (1). Ceci montre bien la valeur générale des méthodes ; les mêmes règlements ont pu être appliqués, après des modifications d'ordre secondaire, aux Sociétés d'Assurances et à d'autres Sociétés financières ; les mêmes cadres administratifs ont été reconnus nécessaires et ont donné satisfaction dans tous les cas.

* * *

Les développements qui précèdent dictent l'objet et le plan de cet ouvrage. Celui-ci a pour objet d'exposer les Règles de Droit Public applicables aux Sociétés d'Assurances et les modalités du Contrôle ; et plus spécialement de mettre en évidence la diversité des règlements applicables suivant les différentes branches à une même activité commerciale, financière ou industrielle. Les progrès accomplis par la législation depuis trente ans apparaîtront ainsi d'eux-mêmes ; et on pourra juger à la fois de la valeur technique des principes appliqués à l'heure actuelle par l'Autorité de Contrôle, et de leur portée juridique. Cet ouvrage a, en second lieu, pour objet de donner un résumé didactique et objectif d'une législation très touffue et qui n'a pas encore été étudiée au point de vue pratique.

Une étude complète doit comprendre les deux divisions suivantes :

— Le Régime légal des Sociétés Surveillées et Contrôlées : énoncé des règles que doivent observer les organismes privés d'Assurances ;

— L'Autorité de Contrôle : examen de l'organisation administrative du Contrôleur, de ses pouvoirs, des recours qui peuvent être formés contre ses décisions, des sanctions dont l'application peut être requise contre les Sociétés.

Le présent volume ne traitera que du Régime légal des Sociétés ; on y supposera connus les principes généraux de la science des Assurances (2) qui seront rappelés seulement d'une manière succincte.

(1) La Direction des Assurances Privées assure le Contrôle des Sociétés de Capitalisation, d'Epargne, des organismes pratiquant l'achat d'immeubles par le paiement de rentes viagères, et des Sociétés visées par la Loi du 31 Mars 1934.

(2) SUMIEN : *Traité des Assurances et de la Réassurance*. — POTERIN DU MOTEL : *Théorie des Assurances sur la Vie*. — RICHARD : *Théorie mathématique des Assurances*. — ANCEY : *Le Régime légal des Assurances* (étude du Décret du 8 Mars 1922), etc...

La plupart des questions abordées posent des problèmes très difficiles ; les théories que l'on peut échaffauder sont nombreuses et souvent contradictoires ; dans la plupart des cas, plusieurs opinions peuvent être défendues et chacune se justifie par de sérieux arguments.

L'auteur a exprimé des opinions personnelles ; il ne prétend leur accorder aucune valeur définitive ; le Droit des Sociétés d'Assurances est essentiellement vivant ; il se transforme sous l'influence des variations du milieu économique, politique et social. Une opinion émise aujourd'hui doit être révisée demain.

L'absence de toute étude doctrinale antérieure a rendu la tâche difficile ; l'auteur s'est efforcé d'exprimer des principes théoriques, tout en tenant compte des difficultés pratiques (1). Mais il est dès maintenant persuadé que son travail présente des lacunes, des imperfections et des erreurs. Il espère en les critiques qui lui seront faites pour les combler et les corriger.

(1) Les principes théoriques peuvent déjà donner lieu à de sérieuses discussions doctrinales ; ceux qu'expriment l'auteur sont donc déjà très subjectifs. A plus forte raison est-il difficile de concilier les principes théoriques avec les difficultés pratiques de tous ordres.

LE RÉGIME LÉGAL
DES SOCIÉTÉS
D'ASSURANCES PRIVÉES

GENERALITES

ETUDE FORMELLE DES TEXTES

Le droit des Sociétés d'Assurances Privées s'est dégagé lentement du Droit Commun. Avant 1867, la nécessité n'avait pas été ressentie de créer pour elles une Législation particulière, toutes les Sociétés anonymes étant alors soumises à l'autorisation gouvernementale. Depuis cette date, au contraire, l'attention du législateur a été souvent attirée sur l'industrie de la prévoyance.

De nombreuses interventions furent commandées par des circonstances telles que le vote d'une Loi sociale, la faillite d'une importante Compagnie, ou de graves escroqueries. Il en est résulté une Législation très touffue et manquant d'unité. Les Lois et Décrets se sont accumulés à tel point qu'il est quelquefois difficile de reconnaître leur domaine d'application. La jurisprudence s'oriente mal au milieu de textes si nombreux et si différents, les uns ressortissant au Droit Civil, d'autres au Droit Commercial, d'autres au Droit Public, et apportant des solutions différentes à des problèmes de même nature ; la Doctrine n'a jamais traité la question dans son ensemble.

C'est pourquoi il est indispensable, avant d'étudier le détail de la législation, d'énoncer les textes réglementaires, en indiquant leurs domaines d'application.

* * *

Les textes portant réglementation des organismes privés d'Assurances peuvent être classés en deux groupes.

Le premier comprend les Lois et Décrets *généraux* s'appliquant à toutes les Sociétés, sauf dérogation expresse. Le second, les Lois ou Décrets *spéciaux* portant précisément exception au « Droit Commun des Assurances » fixé par des règlements généraux (1).

(1) Il existe ainsi : un Droit Commun des Sociétés (textes des Codes Civil et Commercial ; aucune vérification de l'Etat) ; un Droit Commun des Sociétés d'Assurances (textes *généraux* ; Surveillance de l'Etat) ; un Droit spécial des Sociétés d'Assurances (textes *spéciaux* ; Contrôle de l'Etat). Le Droit spécial des Assurances forme exception au Droit Commun des Assurances, comme celui-ci forme exception au Droit Commun des Sociétés.

SECTION I

TEXTES GÉNÉRAUX :

LE DROIT COMMUN DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES LA SURVEILLANCE DE L'ÉTAT

L'étude du Droit Commun des Sociétés d'Assurances pose deux problèmes : le premier consiste à rechercher quels sont les textes généraux ; il ne peut être résolu que si la nature juridique des Organismes habilités à pratiquer l'Assurance est connue ; le second a pour objet d'indiquer en quelle mesure la portée de chaque texte général est limitée par un texte spécial. Il faut donc définir le Droit Commun et fixer son étendue.

* * *

Le Droit Commun des organismes d'Assurances est formé par l'ensemble des Lois et Règlements applicables, sauf texte spécial contraire.

Il comprend d'abord les Règlements qui ont été rédigés spécialement pour l'Assurance, et dont les termes mêmes définissent la portée. Tels sont : le Décret du 8 Mars 1922, la Loi du 15 Février 1917, la Loi du 10 Février 1931 (article 1), les Décrets-Lois n^{os} 14 et 15 (Ministère du Travail) du 30 Octobre 1935, le Décret-Loi du 25 Août 1937 (articles 2, 4, 5, 6, 7).

Mais le Droit Commun des Assurances n'est pas limité à ces textes. Les règles contenues dans le Code Civil et dans le Code de Commerce n'en sont écartées par aucune disposition générale ; elles sont donc, elles aussi, applicables, sauf dérogations particulières (posées par l'un des textes généraux énumérés au paragraphe précédent — ou par un texte spécial).

Il faut ainsi reconnaître les Lois et Articles des Codes qui doivent être retenus dans cette étude. Ce problème ne peut être résolu que si l'on connaît la nature juridique des organismes qui pratiquent l'Assurance. Il est donc aisé de le résoudre pour les Sociétés par actions ; mais la solution est plus délicate pour les Sociétés Mutuelles.

Les Sociétés d'Assurances par actions sont des Sociétés Commerciales, tant en vertu de leur forme qu'à raison de leurs opérations à primes fixes et à indemnités totales. Elles sont donc régies par la Loi du 24 Juillet 1867, par les Lois subséquentes, par les dispositions du Titre III du Code de Commerce, et par les principes généraux du Droit Commercial.

Il est naturel de considérer *a contrario* que les Mutuelles d'Assurances sont des Sociétés civiles, et sont régies par les Articles 1832 à 1872 du Code Civil. Mais l'Article 1832 fait de la recherche et du partage des bénéfices le critérium du Contrat de Société ; la Jurisprudence et la Doctrine interprètent strictement cette condition (1). Or, les Mutuelles d'Assurances n'ont pour objet que de réaliser une économie et d'éviter une perte. Elles ne sont donc pas des Sociétés Civiles, mais des Associations ; c'est à tort que le Décret du 8 Mars 1922 emploie l'expression de « Sociétés Mutuelles » (2). Cette confusion de termes, pour regrettable qu'elle soit, est passée dans l'usage. L'expression « Association Mutuelle d'Assurances » n'en sera pas moins employée dans cette étude, par exemple pour rappeler les faits suivants : les Mutuelles d'Assurances n'ont pas pour objet de faire et de répartir un bénéfice ; elles se proposent seulement de donner à leurs adhérents une garantie aussi peu onéreuse que possible contre les pertes qu'ils pourraient subir ; la distribution éventuelle d'une réserve n'a pas le caractère d'un partage de bénéfices ; elle est le remboursement de sommes perçues en vue d'assurer le fonctionnement de l'Association et qui se sont révélées surabondantes, etc., etc... (3).

Le mot « Association » ne présente d'ailleurs pas

(1) Arrêt de la Cour de Cassation, Chambres réunies, 11 Mars 1914. D.P. 1914. 1.257. — Chambre Civile, 22 Juin 1914, S. 1915. 1. 33. Note de M. LYON-CAEN.

(2) LYON-CAEN et RENAULT : *Manuel de Droit Commercial*, page 110 (en note).

(3) Bien entendu, il existe des entreprises qui, tout en s'intitulant Mutuelles, n'appliquent pas ces principes. C'est là une fraude qui doit être poursuivie tant par l'Autorité de Contrôle que par les Tribunaux : une fausse mutuelle peut être ainsi dénoncée comme Société Commerciale et mise en faillite (La Mutuelle de Rouen, Rouen, 6 Juillet 1933, *Revue des Assurances Terrestres*, 1933, p. 816).

moins d'inconvénients que le mot Société (1) s'il donne à penser que la Loi du 1^{er} Juillet 1901 est applicable aux Mutuelles d'Assurances. Il est en effet inexact de croire qu'il existe seulement deux modes de groupement admis par la Loi : les Sociétés définies par l'Article 1832 du Code Civil et les Associations définies par l'Article 1^{er} de la Loi de 1901. En fait, la législation reconnaît de nombreux organismes d'une nature spéciale, notamment les Syndicats professionnels, les « Sociétés » de Secours Mutuels, les « Sociétés » coopératives (2).

La Loi de 1901 vise des groupements ayant une activité financière très réduite ; les travaux préparatoires montrent bien que le législateur n'entendait pas y réglementer l'Assurance. Il faut donc conclure que les Sociétés Mutuelles d'Assurances ne sont ni des Sociétés Commerciales, ni des Sociétés Civiles, ni des Associations au sens juridique de ces mots ; ce sont des organismes de nature spéciale, reconnus, définis, pourvus de la personnalité morale, et réglementés par l'Article 66 de la Loi du 24 Juillet 1867 et par les Décrets pris en exécution.

Ces textes ne leur imposent pas le caractère commercial ; d'autre part, leurs opérations de Mutualité sont de nature civile. C'est pourquoi les lacunes du Décret du 8 Mars 1922 ne peuvent être comblées pour ces organismes que par les principes généraux du Droit Civil (3).

Les textes généraux qui forment le Droit Commun des organismes français d'Assurance sont ainsi reconnus ; quant aux Sociétés Etrangères, leur statut est fixé sans

(1) Les mots « Sociétés » et « Associations » ne convenant ni l'un, ni l'autre, il paraît possible d'employer les termes « Compagnies Mutuelles d'Assurances », ou « Compagnies d'Assurances Mutuelles ». Le mot Compagnie présente, en effet, l'avantage de n'avoir pas reçu une définition juridique ; il est employé d'ailleurs au sens général par certains textes réglementaires en matière d'Assurance (Article 27, Loi du 9 Avril 1898).

(2) D'autres exemples existent en matière d'Assurance ; ainsi, les Sociétés Mutuelles d'Assurance *sur la Vie*, les Syndicats de Garantie contre les Accidents du Travail, les Sociétés Mutuelles d'Assurances Agricoles. Les textes qui régissent ces organismes ne font pas partie du Droit Commun des Assurances ; ils seront donc étudiés plus loin. Mais tout ce qui est dit ici au sujet de la nature juridique des Sociétés Mutuelles d'Assurances est également applicable à ces organismes spéciaux (voir page 48, paragraphe 3 *in fine*).

(3) Voir cette note importante en Annexe, à la fin du volume.

difficulté par les Lois du 15 Février 1917, Article 2, et du 20 Mai 1857, précisées par le Décret du 12 Janvier 1937 et par le Décret-Loi du 25 Août 1937, article 3.

Mais il ne suffit pas de reconnaître les textes généraux, il faut encore étudier leur portée, montrer comment ils sont limités par les textes spéciaux, et indiquer comment doivent être réglés les conflits de Règlements.

* * *

L'abondance des textes spéciaux rend difficile l'étude de la législation générale. Il n'existe qu'un très petit nombre de règlements absolument « généraux », c'est-à-dire compatibles avec tous les Règlements spéciaux, et qui, par conséquent, s'appliquent *en fait* à l'ensemble des organismes d'Assurance. Tels sont la Loi du 15 Février 1917, Titre I^{er} de la Loi du 10 Février 1931, et les deux Décrets-Lois du 31 Octobre 1935, relatifs aux placements et aux fonctions de Commissaires aux comptes et d'Administrateurs (1).

L'application des autres textes généraux est limitée en fait par des règlements spéciaux qui les rendent inapplicables, en totalité ou en partie, à certains organismes ou à certaines branches d'Assurance. Il importe donc d'étudier successivement les principaux de ces textes : Décret du 8 Mars 1922, Loi du 13 Juillet 1867, Titre III du Code de Commerce, Loi du 15 Février 1917, pour indiquer en quelle mesure leur champ d'application est restreint.

Le Règlement d'Administration publique du 8 Mars 1922, pris en exécution de l'Article 66 de la Loi de 1867, et les articles 2 à 8 du Décret-Loi du 25 Août 1937, s'appliquent à toutes les Sociétés d'Assurances, sauf textes contraires. Mais ceux-ci sont très nombreux : les uns écartent complètement les règlements cités du Droit de *certaines organismes* ; les autres restreignent leur application en ce qui concerne *certaines catégories de risques*.

Ainsi, le Décret du 8 Mars 1922 et le Décret-Loi du 25 Août 1937 ne s'appliquent ni aux organismes d'Assurances sur la Vie (Loi du 17 Mars 1905), ni aux Sociétés d'Assurances Nuptialité-Natalité (Loi du 26 Mai 1921), ni

(1) Le premier de ces deux Décrets-Lois n'a acquis la qualité de texte général que depuis le 25 août 1937.

aux Syndicats de Garantie (Loi du 9 Avril 1898 et Décret du 28 Février 1899), ni aux Sociétés Mutuelles Agricoles (Loi du 4 Juillet 1900).

D'autres textes spéciaux substituent à certaines règles du Décret du 8 Mars 1922 des règles plus précises en ce qui concerne l'exploitation de certaines branches ; il faut ainsi retenir du Décret de Mars 1922 seulement ce qui est compatible avec la Loi du 9 Avril 1898 pour l'assurance contre les accidents du Travail, le Décret-Loi du 8 Août 1935 pour l'Assurance des risques dus aux Automobiles (1). Bien entendu, il est nécessaire d'ajouter à ces textes législatifs tous les règlements d'Administration Publique, pris pour en assurer l'exécution. Quant aux Art. 2 à 8 du Décret-Loi du 25 Août 1937, ils ne reçoivent aucune application dans les Branches Accidents du Travail et des Automobiles.

Les deux textes étudiés ont donc un domaine d'application restreint ; il n'en est pas moins exact qu'ils constituent le Droit Commun des Sociétés d'Assurances. Ils visent l'Assurance terrestre comme l'Assurance Maritime. Ils réglementent les Sociétés par Actions et les Mutuelles ; mais une distinction fondamentale s'impose à cet égard. Pour ce qui est des Sociétés par Actions, le Décret de 1922 précise et complète la Loi de 1867 ; au contraire, la législation des Sociétés Mutuelles d'Assurances est beaucoup plus pauvre, puisqu'il n'existe pas de Loi générale sur les Compagnies Mutuelles.

Alors que le Décret du 8 Mars 1922 est complètement écarté du Droit de certains organismes d'Assurances mutuelles ou par actions, on peut poser en principe que la Loi de 1867 s'applique à toutes les Sociétés d'Assurances par actions. Seules doivent être écartées celles de ses dispositions qui ne sont pas compatibles avec la législation particulière ou spéciale aux Assurances (2) : Décret du 8 Mars

(1) Enfin, l'autorisation du Pouvoir Exécutif est nécessaire pour l'assurance des risques résultant de bombardement (Loi du 31 Mars 1918).

(2) Il existe ainsi : un Droit Commun des Sociétés en général ; un Droit Commun *particulier* aux Assurances ; un Droit *spécial* à certains organismes d'Assurances, ou à certaines branches d'Assurances (voir ci-dessus).

1922 et Décret Loi du 25 Août 1937 pour le Droit Commun (1) ; Loi du 17 Mars 1905 pour les *Organismes* d'Assurances Vie-Natalité-Nuptialité ; Lois et Décrets cités plus haut pour l'exploitation des *Branches* Accidents du Travail, d'Automobile et risques de Bombardement.

Ces différents textes ne précisent, ne modifient, ne complètent ou n'abrogent en fait qu'un très petit nombre d'Articles de la Loi de 1867 (2) : le Décret du 8 Mars 1922, par exemple, précise les dispositions de l'Article 34 et fixe des quotités différentes pour la Réserve prévue par l'Article 36 (3).

Les Lois sur les Sociétés Commerciales forment ainsi une partie très importante du Droit des Sociétés d'Assurance par actions.

Dans les très nombreux cas où les Règlements particuliers aux Assurances sont muets, il faut se reporter à la Loi de 1867, aux Lois subséquentes, et aux décisions de Jurisprudence qui en découlent ; il en est ainsi par exemple pour les droits des Actionnaires ; les règles applicables aux Assemblées générales ordinaires et extraordinaires ; les droits et les devoirs des Administrateurs, des commissaires de surveillance, sauf application du Décret-Loi du 30 Octobre 1935 ; les règles de dissolution, de liquidation et de partage.

En cas de cessation de paiement, les *Sociétés Commerciales* d'Assurance sont soumises aux règles relatives à la faillite et à la liquidation judiciaire. Le Décret du 8 Mars

(1) Le texte de ce Décret prime pour les Assurances celui de la Loi de 1867, en vertu de l'Article 66 de ladite Loi. Le Pouvoir Réglementaire pourrait, en vertu de la délégation donnée par cet article, modifier ou abroger toutes les dispositions de la loi de 1867, et créer pour ce qui est des règles de constitution un Droit des Assurances entièrement distinct du Droit des autres Sociétés Commerciales.

(2) Il résulte des différents textes cités (Décret du 8 Mars 1922, Article 49 ; Loi du 17 Mars 1905, Article 5) et de la Loi du 7 Mars 1925 que l'Assurance ne peut être pratiquée que par les organismes à forme mutuelle (Associations et Syndicats) et par des Sociétés anonymes ou en commandite par actions. Le Titre III de la Loi de 1867, relatif aux Sociétés à Capital variable, est donc sans objet en matière d'Assurance.

(3) Tous les textes législatifs qui ont modifié depuis leur promulgation certains Articles de la Loi de 1867, et notamment les Décrets-Lois de 1935 et 1937, s'appliquent évidemment aux Compagnies d'Assurances dans la mesure où ces articles mêmes s'appliquaient à ces Sociétés.

1922 ne prend, en effet, aucune disposition à cet égard, et ne pouvait en fait en prendre aucune, car un Décret pris en exécution de la Loi de 1867 ne peut modifier le Titre III du Code de Commerce. Les Lois spéciales de Contrôle, elles-mêmes, n'ont pas modifié ces règles ; les Décrets-Lois du 30 Octobre 1935 et du 25 Août 1937 ont seulement donné certains pouvoirs au Ministre du Travail pour assurer un Contrôle efficace de la liquidation (1).

Les lacunes des Lois et Décrets relatifs aux Organismes d'Assurance par actions sont ainsi comblées par le Code de Commerce. Mais cette Loi ne s'applique pas aux Sociétés Mutuelles qui ne sont pas des Sociétés au sens de l'Art. 1832 C. C. (2). Or, les textes relatifs aux Organismes d'Assurance mutuelle présentent, eux aussi, des lacunes, et aucune Loi générale n'existe qui puisse y suppléer. C'est pourquoi certains auteurs et certains tribunaux croient pouvoir faire appel, en pareil cas, aux dispositions de la Loi de 1867 et du Titre III du Code Commercial ; il paraît en effet normal que la Jurisprudence utilise en cette matière des raisonnements par analogie ; mais cette méthode ne doit être employée qu'avec prudence ; les mêmes règles ne peuvent être appliquées aux Sociétés Commerciales et aux Associations Mutuelles que s'il est question d'opérations ou d'institutions définies par les différents textes en termes « identiques ou très voisins » (3). Dans tous les autres cas, les solutions de la Loi de 1867 doivent être écartées, et il faut faire appel aux principes généraux du Droit (4).

Il résulte des termes de la Loi du 30 Mai 1857 que les Sociétés *Commerciales* étrangères sont soumises à l'autorisation du Gouvernement ; il est admis, par contre, que les autres personnes morales étrangères ont en France les

(1) De nombreuses Législations étrangères ont, au contraire, créé pour la liquidation des Sociétés d'Assurance un Droit positif tout à fait distinct de celui qui est applicable aux autres Sociétés Commerciales. Les inconvénients de la solution française sont exposés plus loin (III^e Partie).

(2) Si l'on admet que les Compagnies Mutuelles sont des Sociétés Civiles, les lois commerciales ne leur sont pas davantage applicables.

(3) Une intéressante application de ce principe sera exposée à propos des pouvoirs des Assemblées Générales extraordinaires. — Cf. *Thèse pour le Doctorat en Droit*, par M. MEURISSE.

(4) Par exemple, pour reconnaître les sanctions de Droit Civil des règles relatives à la constitution d'une Société Mutuelle.

mêmes Droits que les personnes physiques étrangères. En fait, des Décrets prévus par la Loi de 1857 sont intervenus et ont dispensé de l'autorisation les Sociétés Commerciales de presque toutes les nationalités fonctionnant en conformité de leurs Loïs nationales.

Ce principe de liberté forma jusqu'en 1917 le Droit Commun des Sociétés étrangères d'Assurances ; mais des considérations impérieuses de défense nationale, militaire (espionnage) et financière (exportation des capitaux), imposèrent l'abandon de ce régime trop libéral. La Loi du 15 Février 1917 soumit donc « à l'agrément du Ministre du Travail » les Sociétés étrangères d'Assurances et les assureurs étrangers (Art. 2, modifié par le Décret-Loi du 30 Octobre 1935). Le Décret du 12 Janvier 1937 a défini les formalités que doivent remplir les requérants pour demander cet agrément (1).

Enfin, l'Art. 3 du Décret-Loi du 25 Août 1937 a fixé le principe que les Sociétés doivent constituer en France la couverture des Réserves afférant aux engagements souscrits en France et en Algérie. Auparavant, cette couverture n'était pas exigée, malgré l'avis de la Doctrine (2) qui tenait pour applicables aux assureurs étrangers les dispositions du Décret du 8 Mars 1922 autres que celles relatives aux statuts et règles de constitution, en vertu de leur nature d'ordre public.

D'autre part, les textes qui ont soumis certaines branches d'Assurance au Contrôle de l'Etat imposent un régime spécial aux Sociétés étrangères qui désirent assurer certains risques particuliers. Il en est ainsi pour les Sociétés d'Assurances sur la Vie et Nuptialité-Natalité ; de même les Sociétés étrangères qui désirent exploiter les branches Accidents du Travail, Accidents d'Automobile, doivent se conformer aux dispositions qui régissent ces activités, *même si ces dispositions ne sont pas d'ordre public.*

(1) En général, « agrément » implique Contrôle ; il n'en est pas ainsi pour les Sociétés étrangères : toutes sont soumises à l'Agrément, mais seules sont soumises au Contrôle celles qui exploitent une *branche d'Assurance contrôlée.*

(2) SUMIEN N° 371.

Cette analyse des textes fondamentaux permet de poser les principes suivants :

Le Droit commun des Sociétés privées d'Assurances est le Droit qui s'applique à tous les Organismes d'Assurances et de Réassurances, sauf textes législatifs contraires. Ce Droit commun se divise en deux parties : la première régit *en fait* la totalité des organismes d'Assurances, parce qu'il n'y a pas *en fait*, à l'heure actuelle, de textes législatifs qui en limitent la portée ; la seconde ne régit *en fait* qu'une partie des organismes d'Assurances ou qu'une partie de leur activité, parce qu'il existe *en fait* des textes législatifs qui viennent en limiter la portée.

**A. — Droit Commun régissant en fait
la totalité des Organismes et des Branches d'Assurance**

Les textes applicables à la totalité des Organismes et quelle que soit la Branche d'Assurance, sont à l'heure actuelle très peu nombreux. Tels sont cependant la Loi du 15 Février 1917 ; la Loi du 10 Février 1931 ; les deux Décrets-Lois du 30 Octobre 1935 relatifs l'un, aux Administrateurs et Commissaires de surveillance (1), l'autre aux Placements.

**B. — Droit Commun limité en fait
par des Textes spéciaux**

1° Droit Commun des Sociétés Mutuelles d'Assurances :

Ces Organismes, qui ne sont pas des Sociétés civiles, sont régis, sauf dispositions législatives contraires par le Décret du 8 Mars 1922 et les Art. 2 à 8 du Décret-Loi du 25 Août 1937. Les lacunes de ces textes ne peuvent être comblées que par application des principes généraux du Droit Civil.

2° Droit Commun des Sociétés par Actions :

Ces Organismes sont des Sociétés Commerciales ; ils sont régis, sauf dispositions législatives contraires, par les textes suivants :

Décret du 8 Mars 1922 ; Art. 2 à 8 du Décret-Loi du 25 Août 1937 ; Loi de 1867 et Lois subséquentes et toutes

(1) Encore celui-ci n'est-il pas applicable aux Sociétés Mutuelles Agricoles.

leurs dispositions compatibles avec celles des Décrets précédents ; en cas de cessation de paiement : Livre III du Code de Commerce. Application des textes et des principes du Droit Commercial.

3° Droit Commun des Sociétés étrangères d'Assurances :

Les Sociétés étrangères d'Assurances sont régies, sauf dispositions législatives contraires, par les textes suivants :

Loi du 15 Février 1917 et Décret du 12 Janvier 1937 ;
Art. 3 du Décret-Loi du 25 Août 1937.

* * *

Ces textes de Droit Commun ne prévoient aucun *Contrôle* de l'Etat. Ils établissent seulement une *Surveillance*, dont le Décret-Loi du 25 Août 1937 a renforcé les pouvoirs et les sanctions ; en effet, il est devenu possible au Ministre du Travail de « déléguer un Commissaire-Contrôleur » auprès des organismes ou assureurs, et de « mettre fin aux opérations d'une Société qui ne fonctionnerait pas en conformité soit de ses statuts, soit de la réglementation en vigueur » (1).

Au contraire, tous les textes qui font exception à ce Droit Commun ont pour objet soit *d'instituer un Contrôle*

(1) Avant le Décret-Loi du 25 Août 1937, les Sociétés de Droit Commun devaient produire certaines pièces et notamment leurs Bilan et Comptes P.P. annuels ; mais le Ministre n'avait pas le pouvoir de faire vérifier ces documents au siège des Sociétés (sinon en ce qui concerne les opérations de Réassurance, en vertu de la Loi du 15 Février 1917) ; il n'avait pas le droit de mettre fin à l'activité des organismes ; la Direction des Assurances Privées pouvait seulement relever les infractions qui apparaissaient sur les comptes produits et les signaler aux Sociétés, en déposant, si cela était nécessaire, une plainte au Parquet. Le Décret-Loi du 25 Août 1937 a profondément modifié cette situation ; la différence qui existe à l'heure actuelle entre la *Surveillance* et le *Contrôle* est très minime ; elle semble constituer essentiellement en ce fait que les Commissaires-Contrôleurs sont « délégués » auprès des Sociétés surveillées, tandis qu'ils sont « accrédités » auprès des Sociétés contrôlées ; le premier terme paraît être relatif à une inspection discontinue : le second implique une surveillance permanente. Mais il subsiste une différence juridique importante entre le régime des Sociétés Contrôlées et celui des Sociétés Surveillées. Pour ce qui est des règles de constitution : les premières sont soumises à Déclaration et à Reconnaissance ; les secondes doivent seulement déclarer leur existence. Enfin, les législations étant très différentes, les règles de fonctionnement sont loin d'être identiques, ainsi qu'il sera indiqué dans la 2^e Partie de cet ouvrage ; les Sociétés *Surveillées* ne sont pour ainsi dire pas *Réglementées* ; au contraire, une Société n'est efficacement *Contrôlée* que dans la mesure où elle est *Réglementée*.

de l'Etat, soit de *réglementer* l'activité d'Organismes soumis au Contrôle. C'est pourquoi les différents textes spéciaux seront classés dans le paragraphe : « Organismes soumis au Contrôle de l'Etat », qui s'oppose au précédent : « Droit Commun des Sociétés d'Assurances ».

SECTION II

TEXTES SPÉCIAUX :

LES ORGANISMES SOUMIS AU CONTROLE DE L'ETAT

L'Article 66 de la Loi de 1867 dispose : « Les Sociétés d'Assurances (autres que les Tontines et les Sociétés d'Assurances sur la Vie) pourront se former sans autorisation. Un Règlement d'Administration Publique déterminera les conditions sous lesquelles elles peuvent *être constituées* ». Telle est l'origine du Droit Commun des Sociétés d'Assurances et des textes généraux étudiés ci-dessus.

Mais ce régime de liberté a donné de mauvais résultats ; le législateur avait pensé qu'il suffirait d'imposer quelques règles de constitution précises et prudentes pour garantir la solvabilité d'un Organisme. L'expérience a montré qu'il n'en était rien.

Il ne suffit pas de prescrire des règles saines, il faut en imposer l'application, poursuivre les fausses déclarations, et surtout vérifier la correction de la comptabilité — correction qui n'est pas définie par la Loi, et ne pourrait l'être que par des termes très généraux —, mais qui a pour résultat de donner une idée sincère, claire et aussi précise que possible des situations financières.

Le Décret de 1922, non plus que le précédent, pris en 1868, n'empêche donc pas les faillites, les déconfitures et les escroqueries. Cependant, l'assainissement de l'assurance s'impose au législateur à beaucoup de titres ; en tant qu'épargnant, l'assuré désire une sécurité financière ; en tant que victime d'un accident, le bénéficiaire a droit à une protection sociale. C'est pourquoi le législateur intervient à plusieurs reprises, en France comme à l'étranger, et

imposa le Contrôle permanent *sur place* (1) à un nombre croissant d'organismes.

Mais ces interventions furent motivées par des circonstances diverses et se proposaient des objectifs différents. D'autre part, le législateur français ne laissa pas une initiative entière et des pouvoirs absolus à l'Autorité du Contrôle ; il voulut fixer par des textes réglementaires les obligations des Organismes contrôlés, de manière à éviter l'arbitraire du Contrôleur.

Ces deux faits expliquent la multiplicité des textes spéciaux et leurs divergences notables. Certains textes n'excluent pas les règles du Décret du 8 Mars 1922, mais posent seulement des règles spéciales à la gestion de certaines branches (Accidents du Travail, Accidents d'Automobile) — d'autres écartent absolument le Décret du 8 Mars 1922 (Vie ; Mutuelles Agricoles ; Syndicats de Garantie). — Ces deux catégories de Règlements seront étudiées successivement.

ORGANISMES SOUMIS A LA FOIS

AU DÉCRET DU 8 MARS 1922 ET A SES RÈGLES SPÉCIALES

Les Sociétés mutuelles et anonymes qui pratiquent l'Assurance des Accidents du Travail (Loi de 1898) et l'Assurance des risques « Automobile » (Décret-Loi du 8 Août 1935) sont soumises en ce qui concerne ces branches au Contrôle de l'Etat.

Mais ce Contrôle reste, dans l'esprit de ses créateurs, étroitement limité à son objet ; c'est pourquoi les différents textes visent à isoler, dans l'ensemble des opérations effectuées par une Société, celles qui sont relatives aux risques définis par la Loi de 1898, et, d'autre part, celles qui sont relatives aux accidents d'Automobile. Une partie du patrimoine de la Société est spécialement affectée à la couver-

(1) Il faut entendre par là le Contrôle au siège social des Sociétés. Le Contrôle sur place s'oppose au Contrôle sur pièces. Le premier seul mérite le nom de Contrôle ; c'est pourquoi, lorsqu'il est question dans cet ouvrage de « Contrôle », il s'agit seulement « de Contrôle permanent sur place ». Les mots de « Société Contrôlée », ou « Société soumise au Contrôle de l'Etat » désignent donc une Société soumise aux vérifications *générales* et *permanentes* des Commissaires-Contrôleurs.

ture des engagements qui résultent de ces activités. Les pouvoirs d'investigations du Commissaire-Contrôleur ne s'étendent pas au-delà ; les autres branches d'Assurance restent soumises au Droit Commun.

Il n'est pas besoin d'invoquer la pratique pour montrer combien ce système de Contrôle est insuffisant. Chaque Société tient avec soin les comptabilités spéciales et y fait figurer les meilleures parties de son actif. L'état financier de la Société peut être fort médiocre sans que l'Autorité de Contrôle puisse en avoir connaissance, si les réserves soumises à sa vérification sont couvertes. La Société, par paroles, sinon par écrit, ne se targue pas moins du Contrôle de l'Etat pour affirmer sa prospérité ; elle développe ainsi son portefeuille dans tous les domaines. En cas de déconfiture, les assurés des branches non contrôlées peuvent subir une perte totale.

C'est pourquoi la spécialisation du Contrôle est maintenant jugée néfaste ; le Décret-Loi du 25 Août 1937 y a mis pratiquement fin. Ainsi, les textes rédigés actuellement tiennent compte des insuffisances et des inconvénients que présente le Contrôle d'une comptabilité partielle ; ils réservent l'objectif essentiel : rapprochement des écritures générales et des écritures relatives à une branche particulière.

Cette évolution du Contrôle d'une « gestion spéciale » au Contrôle « total » sera indiquée dans l'étude sommaire des principaux textes relatifs aux Assurances contre les Accidents du Travail et aux Assurances contre les Accidents d'Automobiles.

* * *

Toutes les Sociétés assurant les risques professionnels mis à la charge des employeurs par la Loi du 9 Avril 1898 et par les Lois postérieures sont assujetties au Contrôle de l'Etat, en vertu de l'article 27 de cette Loi.

Le législateur a voulu, en effet, non seulement donner à la victime d'un accident du travail un droit et une indemnité, mais encore lui en garantir le paiement effectif et rapide (1). C'est pourquoi il a institué un fonds de Garan-

(1) LOI DU 9 AVRIL 1898, ARTICLE 23 : « La créance de la victime de l'accident ou de ses ayants-droit relative aux frais médicaux, pharmaceutiques et funéraires, ainsi qu'aux indemnités allouées à la suite de l'incapacité temporaire de travail, est garantie par le privilège de l'Article 2101 du Code Civil et y sera inscrite sous le n° 6... ». — ARTI-

tie, caisse gérée par l'Etat, ayant pour objet de payer les rentes et allocations dues en cas de mort ou d'incapacité permanente (1) et non réglées par les chefs d'entreprise, ou, s'ils sont assurés, par leur Compagnie d'Assurance.

La solvabilité des Sociétés couvrant ces risques importe, dès lors, plus encore à la Caisse de Garantie qu'à l'employeur assuré. Il est ainsi logique de leur imposer un régime particulier et de les faire surveiller par des fonctionnaires publics.

Le Contrôle a donc pour objet essentiel de sauvegarder le Fonds de Garantie contre l'insolvabilité de l'assureur ; c'est pourquoi le Décret du 28 Février 1899 « portant règlement d'administration publique pour l'exécution de l'Article 27 de la Loi du 9 Avril 1898 », limite le Contrôle aux risques ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente, c'est-à-dire ce que l'on appelle encore « Gestion Spéciale ». Mais l'Article 27 de la Loi ne fait aucune distinction de ce genre (2), c'est pourquoi on pourrait penser que le Contrôle de l'Etat eut pu être étendu par Décret à la totalité des opérations d'Assurance Accidents du Travail. Il semblerait même que les termes de cet article eussent permis d'étendre la surveillance de l'Etat à l'activité

CLE 24 : « A défaut, soit par les chefs d'entreprises débiteurs, soit par les Sociétés d'Assurances à primes fixes ou mutuelles, ou les Syndicats de garantie liant solidairement tous leurs adhérents, de s'acquitter, au moment de leur exigibilité, des indemnités mises à leur charge à la suite d'accidents ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente de travail, le payement en sera assuré aux intéressés par les soins de la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse, au moyen d'un *fonds spécial de garantie*, constitué comme il va être dit et dont la gestion sera confiée à ladite Caisse ». — ARTICLE 26 : « La Caisse Nationale des Retraites exercera un recours contre les chefs d'entreprise débiteurs pour le compte desquels des sommes auront été payées par elle, conformément aux dispositions qui précèdent. En cas d'Assurance d'un chef d'entreprise, elle jouira, pour le remboursement de ses avances, du privilège de l'Article 2102 du Code Civil sur l'indemnité due par l'assureur et *n'aura plus de recours contre le chef d'entreprise* ».

(1) Les indemnités n'entraînant ni la mort, ni une incapacité permanente sont garanties seulement par un privilège sur le patrimoine de l'employeur (Loi du 9 Avril 1898, Art. 23) (voir la note précédente).

(2) ARTICLE 27 (Modifié par la Loi du 31 Mars 1905) : « Les Compagnies d'Assurances Mutuelles ou à primes fixes contre les accidents, françaises ou étrangères, sont soumises à la surveillance et au Contrôle de l'Etat et astreintes à constituer des réserves ou cautionnements dans les conditions déterminées par un règlement d'administration publique ». Il ne s'agit que des Sociétés pratiquant l'Assurance Loi.

toute entière des Sociétés. En effet, la Loi ne vise pas une branche d'Assurance, mais « les Compagnies d'Assurances Mutuelles ou à primes fixes contre les Accidents » ; mais les travaux préparatoires ne laissent aucun doute sur l'intention du législateur de limiter étroitement le Contrôle à la « Gestion spéciale ».

Cependant, les obligations des Sociétés pratiquant l'Assurance-Loi ont été constamment précisées depuis l'origine ; les pouvoirs de l'Autorité de Contrôle furent définis et étendus par des textes très nombreux.

Le Règlement d'Administration Publique, rendu en exécution de l'Art. 27 de la Loi du 9 Avril 1898 et portant la date du 8 Février 1899, forme la base du régime légal applicable à la branche Accidents du Travail. Il a été modifié par les Décrets portant les dates suivantes : 27 Décembre 1906, 7 Novembre 1917, 3 Mai 1920 (*J. O.*, 6 Mai), 22 Avril 1921 (*J. O.* 28 Avril), 9 Mai 1923 (*J. O.* 17 Mai) et 17 Mars 1929. Enfin, ces Règlements généraux ont été commentés et précisés par les Circulaires Ministérielles du 16 Avril 1902, 28 Décembre 1912, 6 Octobre 1925, 11 Avril 1936, et par de nombreux autres textes (Décrets, Arrêts Ministériels, Circulaires) (1).

Les lacunes de ces Règlements doivent être comblées par les dispositions du Droit Commun — en effet, le Décret du 8 Mars 1922 pour les Sociétés Mutuelles et les Sociétés par Actions, la Loi du 24 Juillet 1867 pour les Sociétés Commerciales s'appliquent en principe aux organismes qui pratiquent l'Assurance contre les Accidents du Travail, dans la mesure où ils ne sont pas contraires aux textes spéciaux.

La règle est la même pour les Sociétés qui pratiquent l'Assurance contre les Accidents d'Automobile.

* * *

Un Décret-Loi du 8 Août 1935 a institué le Contrôle de l'Etat sur « toutes les Entreprises privées d'Assurances françaises ou étrangères, Sociétés d'Assurances et Assu-

(1) Faute de crédits, ces textes n'ont pu être publiés en recueil par le Ministère du Travail ; il est donc difficile de les consulter. Les Sociétés d'Assurances en possèdent la collection. Les textes antérieurs à 1924 ont été rassemblés et édités par la Librairie Berger-Levrault. Le meilleur recueil à jour est celui qui est publié par le journal « *La Semaine* » ; mais il contient seulement les textes fondamentaux.

reurs, qui pratiquent en France et en Algérie l'Assurance des risques d'Accidents ou de responsabilité civile résultant de l'emploi de véhicules automobiles de toute nature ».

Ce Contrôle n'est pas la conséquence d'une Loi sociale, comme celui qui avait été institué en 1898 ; en effet, il n'a pas paru possible, dans les conditions économiques actuelles, de garantir à toute victime d'un accident d'automobile la réparation du dommage subi ; la France n'a pas encore suivi l'exemple des législations étrangères qui ont institué l'Assurance obligatoire des automobilistes. Pour le moment, les entrepreneurs de transports sont seuls tenus de se garantir (1), et, par conséquent, l'objet du Contrôle reste encore plus financier que social. Il vise avant tout à imposer aux Sociétés les règles nécessaires à l'accomplissement correct des contrats qu'elles ont souscrits.

La date récente de l'institution du Contrôle explique que la législation spéciale à cette branche soit à la fois très satisfaisante et très peu développée. Elle comprend, à l'heure actuelle trois textes fondamentaux seulement : un Décret du 3 Juin 1936, un Arrêté du 2 Juillet 1936, un Arrêté du 6 Juillet 1936, et quelques textes secondaires : Arrêtés des 13 Décembre 1936, 13 Janvier 1937, 18 Mars 1937. Chacun de ces textes est rédigé dans un esprit juridique qui fait complètement défaut dans les règlements relatifs aux Assurances contre les Accidents du Travail. La Législation des Assurances contre les Accidents d'Automobile est ainsi à la fois la plus souple et la plus efficace des législations de Contrôle ; elle accorde au Ministre du Travail de très larges pouvoirs, tout en donnant aux Sociétés de sérieuses garanties ; elle est un remarquable modèle dont se sont inspirés, et s'inspirent à l'heure actuelle, plusieurs Etats étrangers.

ORGANISMES NON RÉGÉS PAR LE DÉCRET DU 8 MARS 1922

L'Article 66 (paragraphe 2) de la Loi du 24 Juillet 1867 a prévu que les Sociétés d'Assurances sur la Vie res-

(1) Pour Paris : Ordonnance du Préfet de Police en date du 17 Mai 1930 ; pour la France : Décret du 25 Février 1935, art. 30, et Décret du 25 Juillet 1935, art. 2.

teraient soumises à l'autorisation du Gouvernement (1). Ces Sociétés ne sont donc pas régies par les Règlements d'Administration publique pris en exécution du paragraphe premier du même Article.

D'autre part, certains Organismes d'Assurances ont une nature juridique tout à fait particulière ; le législateur leur a donné la personnalité morale et un Droit autonome excluant complètement les textes du Droit Commun ; tels sont les Syndicats de Garantie contre les accidents du Travail (Loi du 9 Avril 1898, Article 27), les Sociétés Mutuelles Agricoles (Loi du 4 Juillet 1900), les Tontines.

Après avoir indiqué les sources du Droit en matière d'Assurance sur la Vie, cette étude donnera quelques précisions sur le Droit de ces organismes particuliers.

* * *

Les Sociétés qui pratiquent l'Assurance sur la Vie, et plus généralement toutes les entreprises qui contractent « des engagements dont l'exécution dépend de la durée de la Vie humaine » sont soumises au Contrôle de l'Etat en vertu de la Loi du 17 Mars 1905. Comme celui des Assurances « Automobile », ce Contrôle a un objet financier plutôt que social. Il n'a encore paru possible, dans aucun pays, d'indemniser toute personne que la mort prive de son soutien. La Loi du 17 Mars 1905 s'efforce simplement de garantir le paiement de l'indemnité qui leur est due, à ceux qui ont eu les moyens et la sagesse de s'assurer.

Le Droit des Sociétés d'Assurances sur la Vie est, ainsi qu'il a été dit précédemment, entièrement distinct du Droit Commun des Assurances. Les textes fondamentaux sont, outre la Loi du 17 Mars 1905, qui s'applique à la fois aux Mutuelles, aux Sociétés anonymes et aux Tontines : le Titre 1^{er} du Décret du 12 Mai 1906, modifié par le Décret du 27 Juillet 1922, pour les Compagnies Mutuelles (2) ; la

(1) La Loi du 17 Mars 1905 a substitué à cette autorisation un enregistrement par le Ministère du Travail.

(2) La situation juridique et financière des Sociétés mutuelles d'Assurances sur la Vie, comme d'ailleurs celle des Sociétés mutuelles de Capitalisation, ne laisse pas d'être paradoxale. En effet, le principe même de la mutualité interdit de prendre des engagements fixes, et subordonne le paiement intégral des dommages ou des indemnités au « règlement général des sinistres ». Le Décret du 8 Mars 1922 (art. 31)

Loi du 24 Juillet 1867 et les autres textes du Code de Commerce pour les Sociétés anonymes ; le Décret du 12 Mai 1906, et le Décret du 22 Juin 1906 pour les Tontines.

Enfin, la Loi du 26 Mai 1921 a rendu applicable la Loi du 17 Mars 1905 aux entreprises qui s'engagent à verser un capital en cas de mariage ou de naissance d'enfant.

Les textes de détail (1) ne diffèrent pas sensiblement les uns des autres en ce qui concerne les Sociétés Anonymes et les Mutuelles, si ce n'est naturellement quant aux règles de constitution. Au contraire, les Tontines sont des Organismes d'une nature tout à fait particulière ; il en sera seulement dit quelques mots au paragraphe suivant.

* * *

Dans les paragraphes qui précèdent, a été étudiée la législation des Sociétés Commerciales et des Compagnies Mutuelles habilitées à pratiquer l'Assurance des risques divers en vertu du Décret du 8 Mars 1922, et l'Assurance sur la Vie en vertu de la Loi du 17 Mars 1905.

Il reste à dire quelques mots des autres organismes autorisés, par des textes spéciaux excluant le Décret du 8 Mars 1922, à se constituer en vue de pratiquer l'Assurance : Tontines, Syndicats de Garantie contre les Accidents du Travail, « Sociétés » Mutuelles Agricoles.

a prévu un règlement annuel ; cela est techniquement logique en matière d'assurances contre les accidents, car la « période » de 12 mois est en principe suffisamment longue pour réduire les « écarts » et donner une moyenne normale (cependant, il n'en est pas toujours ainsi, et le règlement annuel est absurde en Assurance Grêle). Mais en Assurances sur la Vie, les engagements sont pris à long terme, et, pour peu que le nombre des assurés soit faible, on ne connaît le résultat financier réel d'une entreprise qu'au bout d'une dizaine d'années au moins. C'est pourquoi le Décret du 9 Mai 1906 n'a pas prévu de règlement annuel ; mais il est pratiquement et commercialement impossible de subordonner les paiements à un règlement effectué tous les dix ans ; ainsi, le Décret dispose seulement : « Les statuts doivent également prévoir le cas où l'actif de la Société deviendrait insuffisant pour faire face à ses engagements et indiquer comment il serait procédé pour y pourvoir ». Cette question délicate est en fait très mal réglée ; la seule forme doctrinalement et techniquement logique de l'Assurance *mutuelle* sur la Vie est l'association tontinière, qui présente d'ailleurs maints inconvénients pratiques. Ni les Sociétés mutuelles, ni les Tontines ne sont des Sociétés civiles (voir ci-dessus, Section I, § 1).

(1) Le dernier Recueil publié par le Ministère du Travail date de 1930 ; ici encore on se reportera à l'Annuaire des Sociétés d'Assurances, qui donne une édition officielle des principaux textes.

Les Tontines sont des Associations formées en vue de la répartition de l'avoir qu'elles se sont constitué, soit entre les adhérents survivant à une date fixée (Associations en cas de Vie), soit entre les ayants droit des adhérents décédés au cours d'un exercice (Associations en cas de mort). Une Association de Contre-Assurances est en général formée entre tous les membres des Associations de survie.

Ces Compagnies ont depuis longtemps une existence légale en France, leurs droits et leur statut légal sont actuellement définis par les textes suivants : Article 5, 6 et 22, Loi du 17 Mars 1905. Décrets fondamentaux des 22 Juin 1906 et 12 Mai 1906 ; Décrets des 20 Janvier 1919, 24 Octobre 1919, 27 Juillet 1922. Art. 4, Décret du 9 Juin 1906. Ces Sociétés sont soumises à une Réglementation stricte.

Les Syndicats de Garantie contre les accidents du Travail sont des Associations d'employeurs réunis en vue de se garantir mutuellement le paiement des indemnités mises à leur charge à la suite d'Accidents du Travail. Ces Syndicats lient solidairement leurs adhérents. Leur existence est reconnue par l'Article 27 de la Loi du 9 Avril 1898 et l'Art. 6 de la Loi du 12 Avril 1906 ; leur statut légal est fixé par le Décret du 28 Février 1899 (Titre II), modifié par le Décret du 27 Décembre 1906 et 22 Avril 1921, 9 Mai 1923. Ce dernier Décret porte approbation de statuts-types. En vertu de l'Art. 31 de ces statuts-types, les règles financières applicables à ces Organismes sont celles des Sociétés pratiquant l'Assurance du même risque, avec des précisions spéciales énoncées dans les Statuts ou par des textes réglementaires spéciaux : liquidations de rentes et constitutions de capitaux, circulaires du 31 Décembre 1907 et du 5 Juillet 1913 ; état des adhérents, circulaire du 3 Novembre 1910. L'Art. 34 des statuts-types prévoit qu'en cas de liquidation, l'actif disponible après acquittement de toutes les charges, doit être dévolu à une œuvre de Prévoyance sociale. Cette disposition suffit à prouver que ces Organismes ne sont pas des Sociétés Civiles au sens de l'Art. 1832 du Code Civil.

Il en est de même des Sociétés Mutuelles Agricoles reconnues par la Loi du 4 Juillet 1900. Cette Loi accorde à ces Associations des facilités de constitution analogues à celles qui sont reconnues aux Syndicats professionnels.

Ces Groupements agricoles sont soumis à des règlements tout à fait particuliers en ce qui concerne leur gestion financière, même pour ce qui est des opérations résultant de l'Assurance des risques donnant lieu au Contrôle de l'Etat : Loi du 15 Décembre 1922 et Décret du 22 Août 1923, précisés par les Circulaires Ministérielles des 28 Décembre 1912, 8 Septembre 1925, 6 Octobre 1925 ; Arrêté du 18 Juillet 1936. Ils sont soumis à la fois à la surveillance du Ministre de l'Agriculture et à la surveillance ou au Contrôle du Ministre du Travail. Les vérifications sur place sont effectuées simultanément par les Inspecteurs généraux ou Inspecteurs d'Agriculture, et par les Commissaires-Contrôleurs des Assurances Privées.

Tels sont les Organismes d'Assurance de nature juridique particulière ; les deux premiers doivent limiter leur activité à l'objet défini par la Loi qui les reconnaît (opérations Tontinières, Assurances contre les Accidents du Travail, selon la législation du 9 Avril 1898). Les Mutuelles Agricoles, au contraire, peuvent pratiquer toutes les Assurances autres que les Assurances sur la Vie (1).

Le Droit des Organismes d'Assurance est ainsi défini. Ce bref exposé montre que la matière n'est pas simple ; il existe des Organismes de natures juridiques très différentes, et, d'autre part, les Organismes de même nature juridique sont soumis eux-mêmes à des règles différentes, selon la branche d'Assurance qu'ils pratiquent.

Les Organismes habilités à pratiquer l'Assurance appartiennent à 7 catégories juridiques différentes (2).

1° Sociétés Commerciales par actions : ces Sociétés sont régies par les textes des Codes Civil et Commercial relatifs aux Sociétés Commerciales, en tout ce qu'ils ne sont pas contraires aux règlements particuliers d'Assurance. Ces règlements particuliers sont pour les Assurances autres que les Assurances sur la Vie le Décret du 8 Mars 1922 et le Décret-Loi du 25 Août 1937 ; pour ce qui

(1) Il faut ajouter ici que le Décret du 3 Juin 1926 (Art. 13) et l'Arrêté Ministériel du 6 Juillet 1936 ont fixé le statut administratif des « établissements constitués sur les mêmes bases que les Lloyd's de Londres ».

(2) Il n'est pas question ici des Caisses Nationales d'Assurances.

concerne spécialement les risques du Travail et de l'Automobile, les Lois de Contrôle précisent encore cette législation ; enfin, les Sociétés d'Assurance sur la Vie sont soumises à la Loi du 17 Mars 1905, qui exclut le Décret du 8 Mars 1922 et institue le Contrôle de l'Etat ;

2° Sociétés Mutuelles d'Assurances autres que les Sociétés d'Assurances Mutuelles sur la Vie : Ces Associations sont régies par le Décret du 8 Mars 1922 et le Décret-Loi du 25 Août 1937 ; celles qui pratiquent l'Assurance des risques Travail et Automobile sont soumises, en outre, pour ces branches, à la législation instituant le Contrôle de l'Etat ;

3° Sociétés Mutuelles d'Assurance sur la Vie : la « charte » de ces Associations est le Décret du 12 Mai 1906, modifié par le Décret du 22 Juillet 1922. Elles sont également régies par la Loi du 17 Mars 1905 qui les soumet au Contrôle de l'Etat ;

4° Tontines : ces Associations ont une nature juridique distincte des précédentes. Leur législation est constituée par les Décrets des 12 Mai 1906 et 22 Juin 1906 et par la Loi du 17 Mars 1905, qui les soumet au Contrôle de l'Etat ;

5° Syndicat de Garantie contre les Accidents du Travail : ces Organismes sont également soumis au Contrôle. leur statut juridique est fixé par le Décret du 28 Février 1899, pris en exécution de l'Article 27 de la Loi du 9 Avril 1898 ;

6° Sociétés Mutuelles Agricoles : ces « Syndicats » définis par la Loi du 4 Juillet 1900 sont soumis à la fois au Contrôle du Ministère du Travail et à celui du Ministère de l'Agriculture ;

7° Sociétés étrangères : elles n'ont d'existence légale en France que si elles sont « agréées » par le Ministre du Travail (Loi du 15 Février 1917, Art. 2).

Leur fonctionnement financier est réglementé par l'Art. 3 du Décret-Loi du 25 Août 1937. Si elles pratiquent l'Assurance des risques Mort, Accidents d'Automobile et du Travail, elles sont soumises aux mêmes règles spéciales que les Sociétés françaises, et en particulier au Contrôle.

De plus, elles doivent observer toutes les dispositions des Lois françaises qui sont d'ordre public (1).

Chacune de ces sept catégories d'Organismes possède un Droit autonome, absolument indépendant (2) des législations des catégories voisines ou des autres personnes morales reconnues. Les lacunes de ces Règlements ne peuvent être comblées qu'en vertu des principes généraux de Droit. C'est seulement par application de ces principes généraux, et non *a priori*, qu'il est possible d'étendre aux Organismes d'une certaine catégorie les règles écrites dans la législation d'une autre catégorie ; cela est impossible dans de nombreux cas.

Le Droit positif des Organismes de la première catégorie, Sociétés par actions, est de beaucoup le plus riche. C'est donc à lui que l'on aura tendance à faire appel pour résoudre les difficultés nées de l'insuffisance des autres textes. Mais il faut se rappeler deux principes fondamentaux : le premier, que les textes spéciaux priment toujours les textes généraux ; le second, que tous les Organismes d'Assurances autres que les Sociétés par actions sont de nature civile.

L'étude des principes généraux du Droit, effectuée à propos de chaque cas particulier, conduira en général à la constatation suivante : les mêmes règles ne peuvent être étendues d'une catégorie d'organismes à une autre catégorie d'organismes que s'il est question d'institutions ou d'opérations définies par les différents textes en termes « identiques ou très voisins ».

(1) Il faut signaler de plus (outre les établissements « constitués sur les mêmes bases que les Lloyd's de Londres », A.M., 6 Juillet 1936) les « Bureaux des Incendies », ou « Caisses départementales », qui sont des Sociétés Mutuelles gérées par les Départements. Ces Bureaux restent régis par des règles antérieures à 1871 et sont ainsi en marge de la législation actuelle. Cependant, ils semblent devoir être soumis au Contrôle s'ils réalisent des Assurances contre les accidents d'Automobiles. Leur garantie est en général excellente et leurs tarifs avantageux. Sur leur existence de fait et leur légalité, voir SUMIEN, n° 360.

Certaines Sociétés Mutuelles maritimes sont subventionnées par l'Etat.

(2) Sauf, évidemment, s'il existe un texte commun aux deux législations envisagées.

Les principes de la législation étant ainsi posés, et les plus importants textes reconnus, il reste à en étudier le détail.

Cette étude n'a pas pour objet de rechercher les règles qui déterminent les relations d'une Société avec les individus ; on y trouvera donc peu de conclusions ressortissant au Droit Privé. Elle se propose, au contraire, de dégager les règles de Droit Public qui sont imposées par la Loi aux Assureurs, et dont le Ministre du Travail a la charge de vérifier l'exécution. Les dispositions relatives au Contrôle seront l'objet d'une attention particulière, cependant les textes de Droit Commun seront également retenus. Par contre, on se bornera à l'examen des règlements relatifs aux Sociétés françaises d'Assurances (Mutuelles et par Actions) ; les Organismes particuliers (Tontines, Syndicats de Garantie, Mutuelles Agricoles) et les Sociétés étrangères donneront lieu seulement à quelques remarques (1).

L'étude ne sera pas conduite par branches d'Assurance ; cette méthode, qui favorise le développement des idées générales et l'exposé des principes, étant moins propice à l'étude détaillée des règlements techniques. Au contraire, l'exposé simultané des dispositions qui régissent une même activité dans des branches différentes permet la comparaison et la critique.

Les règlements relatifs à toutes les branches seront donc étudiés concurremment, dans l'ordre chronologique suivant : Constitution de Société, Fonctionnement, Dissolution.

(1) On étudiera notamment les conditions de constitution de ces Organismes, car ces conditions présentent un intérêt doctrinal certain.

PREMIÈRE PARTIE

RÈGLES RELATIVES
A LA CONSTITUTION DES SOCIÉTÉS

Les Groupements de personnes ou de capitaux peuvent, par leur étendue ou leur pérennité, devenir un danger pour la collectivité. Il est donc naturel que la Puissance Publique impose au moins une déclaration à chacun des organismes dont elle reconnaît et définit l'existence légale. Mais cette obligation est visiblement gênante et contraire à la notion de liberté qui s'est affirmée en régime démocratique. C'est pourquoi la législation française a adopté le principe suivant : peuvent se constituer librement les Sociétés d'intérêts qui se proposent la répartition périodique des bénéfices réalisés entre les apports constitutifs ; au contraire, sont soumis au régime de la déclaration préalable les Associations de personnes et les Syndicats n'ayant pas un objet commercial ou économique, et dont on peut craindre qu'ils n'aient une activité politique ou sociale.

Ainsi, depuis la Loi de 1867, les Sociétés anonymes, comme toutes les autres Sociétés commerciales ou civiles, françaises ou étrangères, peuvent se constituer et fonctionner sans aucune reconnaissance administrative. Une importante exception à cette règle concerne les Sociétés d'Assurances.

En effet, les Sociétés surveillées doivent « déclarer leur existence » au Ministère du Travail, et, d'autre part, les Sociétés Contrôlées, ainsi que toutes les Sociétés étrangères, doivent non seulement déclarer leur constitution, mais encore obtenir avant tout fonctionnement une décision ministérielle leur reconnaissant le droit de recruter des assurés.

Ces obligations s'expliquent d'elles-mêmes, le premier devoir d'une Société étant de se faire connaître à l'Autorité de Surveillance ou de Contrôle. Cependant, ces formalités, qui procèdent des mêmes exigences, ne portent pas le même nom dans la législation des trois branches contrôlées : en matière d'accident du travail, elle est appelée simplement « formalité » par le Décret de 1899 ; la Loi de

1905 l'appelle « enregistrement » ; le Décret-Loi de 1935 emploie le mot « agrément ».

C'est ce même mot qu'utilise l'Art. 2 de la Loi du 15 Février 1917 sur les Sociétés étrangères. Ces Sociétés doivent « se soumettre à l'agrément du Ministre », même si elles n'exploitent aucune branche d'Assurances impliquant le Contrôle de l'Etat.

D'une manière générale, nous appellerons ici « Déclaration » l'acte par lequel une Société Surveillée ou Contrôlée porte sa constitution à la connaissance de la Direction des Assurances Privées ; on désignera de même par « Reconnaissance » l'acte par lequel le Ministre « reconnaît » à une Société Contrôlée ou à une Société étrangère la faculté d'entrer en activité ; cette décision est de droit si les conditions réglementaires sont remplies.

Les règles relatives à la Déclaration et à la Reconnaissance Administrative seront étudiées dans un premier chapitre.

Un second chapitre aura pour objet l'étude des conséquences qu'entraînent le défaut de Déclaration ou le refus de Reconnaissance.

CHAPITRE PREMIER

RÈGLES RELATIVES A LA DÉCLARATION ET A LA RECONNAISSANCE

La Déclaration d'une Société n'est valable que si l'organisme est régulièrement constitué ; la Reconnaissance est accordée seulement dans le cas où certaines prescriptions supplémentaires sont en outre observées.

Les conditions juridiques, financières et techniques exigées de la Société seront étudiées dans une première Section (Règles de fonds). La procédure de l'instruction à laquelle se livre l'Autorité de Contrôle et les règles qui président à l'élaboration de la Décision seront analysées ensuite (Règles de forme).

SECTION PREMIERE

RÈGLES DE FONDS

Les conditions que doivent réaliser les Sociétés au moment de leur Déclaration, et qui sont nécessaires pour l'obtention de la Reconnaissance, ne sont pas identiques pour tous les organismes. On distinguera ici quatre grandes classes de Règlements :

1° Les règlements relatifs aux Sociétés soumises à la Déclaration, mais non à la Reconnaissance (Sociétés françaises de Droit Commun, dites Sociétés Surveillées). Les conditions posées sont surtout d'ordre juridique ;

2° Les règlements relatifs aux Sociétés soumises à la Reconnaissance sans être soumises au Contrôle (Sociétés étrangères de Droit Commun, dites Sociétés étrangères Surveillées). Les conditions posées par ces règlements sont avant tout d'ordre politique ;

3° Les règlements relatifs aux Sociétés soumises au Contrôle (branches Accidents du Travail, Accidents d'Automobiles, Vie). Les conditions posées pour la Reconnaissance sont ici principalement d'ordre financier ;

4° Les règlements relatifs à certains organismes particuliers (Tontines, Syndicats de Garantie, Mutuelles agricoles). Les conditions posées pour la Reconnaissance, qui ne seront étudiées ici que sommairement, sont particulièrement d'ordre technique.

PARAGRAPHE I

Règlements relatifs aux Sociétés Françaises soumises au Droit Commun

L'Art. 2 du Décret-Loi du 25 Août 1937 astreint les Sociétés françaises soumises au Droit Commun à déclarer leur existence soit avant le 1^{er} Janvier 1938, soit dans le mois de leur constitution.

En fait, cette déclaration ne peut être tenue pour valable si certaines conditions juridiques et de moralité ne sont pas remplies.

La constitution, les statuts, le fonctionnement de la Société doivent être réguliers au regard de la législation. La Direction des Assurances Privées se fait communiquer le dossier de constitution, ainsi que les statuts ou projet de statuts ; elle exige les rectifications qu'elle juge nécessaires. Les principaux textes dont le respect s'impose sont pour les Sociétés anonymes la Loi du 27 Juillet 1867 et le Décret du 8 Mars 1922 ; pour les Compagnies mutuelles, le Décret du 8 Mars 1922 (1).

En outre, la Société doit prendre l'engagement prévu par l'Art. 1^{er} de la Loi du 15 Février 1917, de ne point réaliser de Réassurances avec certaines Sociétés désignées par le Ministre du Travail (2).

Les noms des fondateurs, administrateurs, directeurs et commissaires aux comptes doivent être communiqués au Ministère du Travail ; il est fait une enquête sur ces personnes, afin de vérifier qu'elles ne sont pas frappées de l'interdiction prévue par l'Art. 1^{er} de la Loi du 10 Février 1931, et que les prescriptions du Décret-Loi du 30 Octobre 1935 ont été observées.

Les Sociétés Surveillées peuvent fonctionner avant même leur déclaration (pendant un mois au plus) et n'ont pas, en principe, de réponse à attendre. Cependant, l'Autorité de Surveillance peut « mettre fin » à leurs opérations si elles ne fonctionnent pas en conformité de la législation et de leurs statuts. Ainsi, la situation juridique des Sociétés françaises surveillées et celle des Sociétés étran-

(1) Il faut noter spécialement les dispositions du Décret du 8 Mars 1922 destinées à donner une certaine stabilité à la Société mutuelle : ART. 2 : « Les projets de statuts doivent... ; 2° fixer soit le nombre d'adhérents, qui ne pourra être inférieur à trois cents, soit le minimum de valeurs assurées, qui ne pourra être inférieur à cinq millions de francs, soit le chiffre des cotisations payables au cours du dernier exercice, qui ne pourra être inférieur à cinquante mille francs, au-dessous desquels la Société ne pourra être valablement constituée. » Les deux derniers minima fixés ont peu de valeur technique : seule intervient la division des risques ; leur valeur absolue est indifférente. Les Sociétés par actions doivent avoir un capital social au moins égal à 1.000.000, soit au moins 250.000 fr. versés ; cela est, à l'heure actuelle, dérisoire.

On ne s'étend pas ici sur les conditions juridiques de constitution, qui ont été l'objet d'études approfondies (voir à ce sujet SUMIEN, n^{os} 268 à 347 ; ANCEY : ouvrage cité, etc...).

(2) Aucune Société ne figure à l'heure actuelle sur la « liste noire ».

gères et des Sociétés contrôlées n'est pas très différente. L'absence de Reconnaissance entraîne une distinction plus théorique que pratique.

Mais il faut noter que les Sociétés contrôlées sont soumises à des règles de constitution beaucoup plus précises ; en effet, elles doivent d'abord remplir les conditions imposées aux Sociétés surveillées et, en outre, des conditions spéciales financières et techniques.

PARAGRAPHE II

Règlements relatifs aux Sociétés soumises à la Reconnaissance sans être soumises au Contrôle (Sociétés Etrangères)

Les Sociétés étrangères pratiquant une branche d'Assurances impliquant le Contrôle de l'Etat sont soumises, comme les Sociétés françaises, au régime de la Déclaration et de la Reconnaissance. Depuis la Loi du 15 Février 1917, ce même régime s'étend à toutes les Sociétés étrangères désirant pratiquer en France une branche d'Assurances quelconque. Ainsi, tandis que le Droit Commun des Sociétés françaises d'Assurances implique Déclaration seulement, le Droit Commun des Sociétés étrangères comporte Déclaration et Reconnaissance.

Le principal motif qui a rendu cette règle nécessaire n'est pas d'ordre financier ; en effet, les assureurs étrangers ne sont astreints à la constitution de cautionnement ou à la présentation de garantie que « si leur pays d'origine a pris ou prenait des mesures analogues à l'égard des Sociétés françaises ».

Par contre, les nécessités de la Défense Nationale, en temps de paix comme en temps de guerre, rendent indispensable la surveillance des mouvements de capitaux, et aussi les opérations de démarchage effectuées par des Agents étrangers.

Enfin, il était nécessaire d'éviter le fonctionnement de Sociétés pouvant n'avoir qu'une existence irrégulière dans leur pays d'origine, et pouvant apparaître ou disparaître

en France sans « domicile fixe », ni représentant légal. La Déclaration et la Reconnaissance des Sociétés étrangères ont donc pour objet essentiel de fixer l'*Etat Civil* de la Société.

Après avoir indiqué les textes qui régissent la matière, on indiquera donc les conditions politiques essentielles et les conditions juridiques, morales, financières et techniques secondaires que doivent remplir les Sociétés étrangères pour obtenir leur Reconnaissance.

Le Texte fondamental est l'Article 2 de la Loi du 15 Février 1917, modifié par le Décret-Loi du 30 Octobre 1935 : « Les mêmes entreprises ou assureurs étrangers sont soumis en France à l'agrément du Ministre du Travail... ».

Les Textes réglant les conditions de détail sont : le Décret du 12 Janvier 1937 ; l'Arrêté du 13 Janvier 1937 ; les Décrets des 7 Juillet 1917 et 8 Mai 1937.

Les conditions politiques sont, ainsi qu'il a été dit plus haut, les plus importantes : elles sont appréciées *discrétionnairement* par le Pouvoir Exécutif. Les Sociétés étrangères doivent présenter à l'Administration un Représentant « résidant en France » ; l'Administration fait procéder à une enquête sur la personnalité désignée et ne donne son agrément que si les résultats en sont favorables.

Les Sociétés doivent, en outre, justifier qu'elles ont été constituées et fonctionnent conformément aux Lois de leur pays d'origine. Elles doivent également produire la traduction en langue française de leurs statuts ; la liste (nom, adresse, nationalité) de leurs actionnaires, administrateurs et directeurs ; elles doivent enfin avoir en France un siège spécial (Décret-Loi du 25 Août 1937 (Art. 3). L'« Etat Civil » de la Société est ainsi fixé.

Les Sociétés doivent enfin produire à l'appui de leur demande d'agrément un exemplaire des bilans et comptes des profits et pertes des trois derniers exercices sociaux. Mais ces documents ne peuvent donner lieu à vérifications, puisque les archives et la comptabilité sont à l'étranger ; ils ne peuvent, d'ailleurs, être interprétés qu'en fonction des obligations imposées à la Société par les Lois de Contrôle de son pays d'origine. La Reconnaissance des Sociétés étrangères étant, comme il a été dit plus haut, un simple

acte d' « identification », et non pas comme pour les Sociétés Contrôlées le premier acte du Contrôle financier, il n'a pas paru possible de les astreindre à la constitution d'un Cautionnement. Pour des raisons de politique internationale faciles à concevoir, la Loi de 1917 n'exige cette garantie des Sociétés étrangères « que si leur pays d'origine a pris ou prenait des mesures analogues à l'égard des Sociétés françaises ». Le Décret du 8 Mai 1937 précise les règles applicables en ce cas.

Les Conditions techniques sont les mêmes pour toutes les Sociétés étrangères et sont analogues à celles requises pour la Reconnaissance des Sociétés Contrôlées. Elles visent principalement les conditions générales des Polices, qui doivent être produites à l'appui de la Déclaration, et dont l'Administration demande en fait la modification si certaines clauses lui paraissent contraires à la législation française. Elles visent en outre les pouvoirs accordés par la Société à son représentant légal et aux agents souscripteurs, et aussi les engagements relatifs à la Réassurance, prévus par l'Art. 1^{er} de la Loi du 15 Juillet 1917. Il est à remarquer qu'elles ne portent pas sur les Tarifs, ce qui s'explique, de même que le défaut de Cautionnement, par la nature purement administrative de cette forme particulière de Reconnaissance, non liée au Contrôle financier (1).

Il est possible de trouver anormal que des Sociétés étrangères puissent ainsi exercer en France l'industrie de l'Assurance sans être astreintes à présenter des garanties financières préalablement à leur fonctionnement : la situation était plus dangereuse encore pour les assurés français avant le Décret-Loi du 25 Août 1937, car les engagements pris n'étaient eux-mêmes réglementairement couverts par aucun patrimoine disponible sur le territoire français. Ces faits s'expliquent cependant par des raisons de politique internationale. La plupart des Grands Etats (2) n'ont pas

(1) Le Décret-Loi du 30 Octobre 1935 a ajouté une condition fiscale aux dispositions ci-dessus ; il a prescrit que les « entreprises ou assureurs étrangers... doivent prendre l'engagement... de mentionner sur un répertoire... tout contrat d'Assurance... accepté par eux et concernant une personne, un bien ou une responsabilité en ces mêmes territoires (France et Algérie) ».

(2) Les principales nations qui ont agi autrement sont la Suisse, les Etats-Unis, l'Allemagne, la Russie, la Suède, la Norvège.

cru devoir soumettre les Sociétés étrangères d'Assurances à un régime financier différent à la fois du régime appliqué aux Sociétés indigènes d'Assurances et du Droit Commun des autres Sociétés étrangères. Cette coutume, favorable à l'expansion des Compagnies, et dont profitent à l'étranger de nombreuses Sociétés françaises, a été respectée par la France.

C'est pourquoi les Sociétés étrangères d'Assurances ne sont soumises au Contrôle financier que si elles exploitent des branches d'Assurances impliquant ces obligations pour les Sociétés françaises elles-mêmes. L'institution par la Loi du 15 Février 1917 d'une Reconnaissance impliquant la réalisation de conditions purement politiques, juridiques et administratives, ayant pour objet essentiel de fixer avec précision « l'état civil » de toutes les Sociétés étrangères opérant en France, a donc paru la mesure la plus efficace qu'il fût possible de prendre pour augmenter la sécurité de l'assuré français, sans entraîner la représentation des autres Etats.

PARAGRAPHE III

Règlements relatifs aux Sociétés soumises au Contrôle

Le Contrôle financier d'une Société nécessite évidemment la Déclaration et la Reconnaissance. L'organisme contrôlé doit révéler son existence au Contrôleur et il est nécessaire que celui-ci vérifie la réalisation de certaines conditions indispensables à l'efficacité de sa mission. C'est pourquoi tous les règlements qui ont institué le Contrôle de l'Etat sur une branche d'Assurance imposent en fait ces formalités aux Sociétés qui désirent les pratiquer. Il est à remarquer cependant que tantôt ces règles sont posées par la Loi et tantôt seulement par Décret. Il est non moins remarquable que les termes employés par les textes diffèrent pour chacune des branches (1).

(1) La Loi du 3 Avril 1898 parle de Cautionnement, et non de Reconnaissance ; inversement, le Décret-Loi du 8 Août 1935 prévoit un Agrément, mais laisse à un Décret le soin de prescrire un Cautionnement. On voit combien ce dernier texte est juridiquement plus satisfaisant que le premier.

Un rapide examen des principes montrera que la « formalité » requise des Sociétés d'Assurance contre les Accidents du Travail, l'« Agrément » des Sociétés d'Assurance contre les Accidents d'automobile et l'« Enregistrement » des Sociétés d'Assurance sur la Vie sont des opérations très voisines en fait et très peu différentes en Droit. Ces principes posés, il sera dit quelques mots des conditions exigées par les différents textes.

Textes Fondamentaux et Principes

En matière Accidents du Travail, le Texte fondamental est l'Article 2 du Décret du 28 Février 1899 : « ... les Sociétés anonymes d'Assurances françaises ou étrangères à primes fixes doivent justifier de la constitution préalable d'un cautionnement... ». — Article 3 : « Le cautionnement est constitué dans les quinze jours de la notification de la décision du Ministre, à la Caisse des Dépôts et Consignations... » — Article 6 : « ...les Sociétés d'Assurances Mutuelles sont soumises aux dispositions des Articles 2, 3 ci-dessus... » — Article 18 : « Dès que, après fixation du cautionnement dans les conditions déterminées par les Article 2 et 6 ci-dessus, une Société a affectué à la Caisse des Dépôts et Consignation le versement du montant de ce cautionnement, mention de cette formalité est faite au *Journal Officiel* par les soins du Ministre du Travail ».

Ces textes ne se sont pas proposés de définir une terminologie, mais seulement d'instituer une procédure de fait ; ils ne sont inspirés d'aucun principe doctrinal, ni d'aucun esprit juridique ; on y retrouve cependant tous les éléments d'une Déclaration et d'une Reconnaissance. Avant de déposer son cautionnement la Société doit saisir l'Administration d'une demande de dépôt (Déclaration). En effet, la Caisse des Dépôts et Consignation n'accepte le versement que sur l'avis du Ministre du Travail. Cet avis — que la Circulaire Ministérielle elle-même appelle « Autorisation Préalable » — n'est donné en fait que si la Société remplit un certain nombre de conditions juridiques, financières et techniques. Le dépôt effectif du cautionnement constitue une dernière condition. Si elle est réalisée, la mention de cette « formalité » au *Journal Officiel* constitue la Reconnaissance. A partir de cette publication, la Société peut légalement fonctionner.

La Reconnaissance des Sociétés d'Assurances contre les Accidents d'Automobiles est définie par le Décret-Loi du 8 Août 1935, Art. 2 : « Les entreprises (d'Assurance contre les Accidents d'Automobile) ne peuvent fonctionner qu'après avoir obtenu l'Agrément préalable du Ministre du Travail ; avis de cet Agrément est mentionné au *Journal Officiel*... L'Agrément est constaté par un arrêté du Ministre du Travail... ».

Ce texte, beaucoup plus satisfaisant au point de vue juridique, paraît imposer plutôt une autorisation qu'une Reconnaissance pure et simple. Cependant, les pouvoirs réels de l'Administration ne semblent pas être en matière Automobile d'une nature juridique différente de ceux qu'elle exerce en matière d'Accidents du Travail (1). Ils sont seulement mieux définis, par un texte plus logique et de valeur doctrinale supérieure. Le dépôt du cautionnement, auquel les textes du Décret de 1899 semblent ramener toute l'opération, est ici présenté par les textes eux-mêmes (Art. 2 D. 3 Juin 1936) comme une simple condition de l'Agrément, ce qui est normal. Mais en fait, les décisions administratives sont prises de la même manière dans les deux cas : ici comme plus haut, la Société adresse une demande à l'Administration (Déclaration) ; celle-ci vérifie que les conditions requises par les textes sont réalisées ; s'il en est ainsi, elle avise la Société d'avoir à verser le cautionnement et la Caisse des Dépôts d'avoir à l'accepter ; enfin, lorsque ce dépôt est effectué, le Ministre prend l'arrêté d'Agrément (Reconnaissance).

La Reconnaissance des Sociétés d'Assurances sur la Vie est prévue par la Loi du 17 Mars 1905, Art. 22 : « Est

(1) La sécheresse des textes réglementaires permet de contester que les Pouvoirs de l'Autorité de Contrôle soient les mêmes en matière de Reconnaissance Accidents du Travail et en matière de Reconnaissance Accidents d'Automobile.

Certains soutiennent que les pouvoirs sont plus discrétionnaires en matière Loi de 1898, ce qui serait naturel, puisque le Législateur ouvrait avec l'assurance des Accidents du Travail une nouvelle carrière aux Sociétés. D'autres pensent, au contraire, que les pouvoirs de l'Administration sont plus larges en matière Automobile, puisque le texte législatif n'impose pas seulement un *Cautionnement*, mais un *Agrément*.

Nous avons exposé notre opinion personnelle, selon laquelle la mission et les pouvoirs de l'Autorité de Contrôle sont de même nature dans les deux cas.

abrogé le premier alinéa de l'Art. 66 de la Loi du 24 Juillet 1867... » — Art. 2 : Les entreprises d'Assurance sur la Vie « ne peuvent fonctionner qu'après avoir été enregistrées, sur leur demande, par M. le Ministre du Travail. Dans le délai maximum de 6 mois à dater du dépôt de la demande, le Ministre du Travail fait mentionner l'enregistrement au *Journal Officiel*, ou notifie le refus d'enregistrement aux intéressés... ».

Le premier alinéa de l'Art. 66 de la Loi de 1867 soumettait les Sociétés qui désiraient pratiquer en France l'Assurance sur la Vie à l'autorisation du Gouvernement. Ce régime, théoriquement discrétionnaire, a été aboli par la Loi de 1905, qui lui a substitué le procédé de la Déclaration et de la Reconnaissance, lequel, comme il sera dit plus loin, écarte tout arbitraire de l'Administration.

L'enregistrement est une opération tout à fait analogue à l'Agrément ou à la « mention de formalité ». Seulement, la procédure est ici un peu différente ; en effet, il n'y a pas de cautionnement, mais une simple « épreuve de solvabilité » : le dépôt exigé doit être effectué à la Caisse des Dépôts et Consignations avant la demande, et il est restitué après la décision.

Le principe de l'analogie juridique et de l'identité pratique des opérations relatives à la « mention de formalité », « à l'Agrément » et à l'« Enregistrement » étant ainsi posé, il reste à indiquer quelles sont les conditions requises des Sociétés pour obtenir cette Reconnaissance.

Textes Secondaires. Conditions exigées

La Reconnaissance ne peut être accordée que si la Société satisfait d'une part aux prescriptions de la législation générale, et d'autre part aux règlements spéciaux de Contrôle. Les premières sont ici supposées observées, car la Société requérante a dû, préalablement à sa demande de Reconnaissance, faire sa Déclaration de Droit Commun (paragraphe I) si elle est de nationalité française (1), ou obtenir son Agrément (paragraphe II) si elle est étran-

(1) Les Sociétés d'Assurances sur la Vie n'étant pas soumises à la Déclaration de Droit Commun, l'Enregistrement ne sera accordé qu'après examen de la situation juridique générale de l'organisme (Loi du 17 Mars 1905 et Loi de 1867 pour les Sociétés par Actions ; Loi du 17 Mars 1905 et Décret du 12 Mai 1906 pour les Compagnies Mutuelles).

gère (1). Les textes fixant les conditions spéciales à l'exercice du Contrôle sont les suivants :

Accidents du Travail : Art. 6, Décret du 28 Février 1899 ; Arrêté Ministériel du 28 Novembre 1923, modifié par l'Arrêté Ministériel du 15 Décembre 1924.

Accidents d'Automobile : Décret du 3 Juin 1906, Art. 1 et 2 ; Arrêté Ministériel du 2 Juillet 1936.

Vie : Décret du 22 Juin 1906 ; Décret du 20 Janvier 1906.

Etablies pour des besoins à la fois financiers et techniques, ces conditions sont à la fois d'ordre financier et technique. Mais les préoccupations financières sont les plus importantes, au moment de la Reconnaissance comme pendant le Contrôle, car la solvabilité de la Société doit être avant tout garantie.

Conditions Financières.

La situation financière de la Société doit être saine ; elle doit, en outre, présenter les garanties exigées par les textes (Cautionnement ou Dépôt préalable). Les conditions relatives à la situation financière ne visent pratiquement que les Sociétés ayant déjà fonctionné sous le régime de Droit Commun avant la demande de Cautionnement.

En matière Accidents du Travail, la Société doit produire les comptes rendus de ses trois derniers exercices. Ces documents sont vérifiés et commentés par le Contrôle Extérieur ; les Réserves obligatoires doivent être couvertes conformément aux prescriptions du 8 Mars 1922.

Les Sociétés anonymes doivent déposer un Cautionnement égal à 2 % des salaires assurés, avec minimum de 400.000 fr. et maximum de 2.000.000 fr.

Ce cautionnement est réduit de moitié si les capitaux constitutifs de rente sont versés à la C.N.R. ; en effet, les engagements de la Société envers les bénéficiaires sont alors beaucoup moins importants.

Le Cautionnement des Sociétés Mutuelles est le même que pour les Sociétés anonymes. Cependant, il est réduit

(1) La question est définitivement tranchée, aujourd'hui, par l'affirmative, de savoir si une Société étrangère Contrôlée doit cumuler l'Agrément prévu par la Loi de 1917 et la Reconnaissance prévue par une Loi de Contrôle.

de moitié si la Mutuelle remplit l'une des deux conditions fixées par l'Art. 6 du Décret du 28 Février 1899 (Assurance de certains risques seulement).

Les Sociétés étrangères doivent verser un Cautionnement de 3 % des salaires assurés, avec limites de 600.000 et 3.000.000 fr. Cette valeur est également réduite de moitié si les capitaux constitutifs sont versés à la C.N.R.

Ces versements doivent être effectués avec des fonds pris en dehors du Capital Social et en dehors des valeurs affectées à la couverture des Réserves réglementaires, en vertu d'un Avis du Comité Consultatif des Assurances contre les Accidents du Travail.

En matière Accidents d'Automobiles, la Direction des Assurances Privées exige, pour les Sociétés fonctionnant antérieurement à la demande de Reconnaissance, que les dispositions financières du Décret de 1922 soient strictement appliquées par la Société aux branches d'Assurances non soumises au Contrôle (et à plus forte raison les dispositions du Décret de 1899, si la Société exploite la branche Accident du Travail). L'enquête sur place, effectuée par les Commissaires-Contrôleurs, porte donc non seulement sur le calcul et la couverture des Réserves « Automobiles », mais sur l'état de toutes les autres Réserves (1).

Le montant du cautionnement est le même pour toutes les Sociétés Françaises ou étrangères, Mutuelles ou anonymes ; il est de 10 % du total des primes émises au cours du dernier exercice, avec limites de 500.000 fr. et de 5.000.000. Le minimum est réduit à 100.000 fr. pour les Sociétés qui n'assurent que les risques de « responsabilité civile afférents à des dégâts matériels consécutifs à l'incendie des véhicules automobiles ». Après avis du Comité Consultatif, le Ministre peut augmenter le Cautionnement de 1.000.000 au plus si la situation de la Société paraît

(1) Cependant, l'application stricte de ces règles n'était pas possible en 1935, époque à laquelle les Sociétés furent soumises au Contrôle et contraintes à demander l'Agrément. En effet, la plupart des Sociétés, même les plus sérieuses (et même celles qui étaient déjà soumises au Contrôle au titre de l'Accident du Travail) n'appliquaient pas strictement l'Art. 26 du Décret de 1922 (voir plus loin, p. 266). De sorte qu'elles étaient hors d'état de couvrir par des placements la totalité de leurs Réserves obligatoires ; c'est pourquoi l'Art. 7 de l'Arrêté Ministériel du 2 Juillet 1936 a prévu des dispositions transitoires.

rendre nécessaire ce surcroît de garantie. Cette disposition s'est révélée très utile, et réalise un important progrès.

Comme pour le Cautionnement des opérations d'Assurances contre les Accidents du Travail, mais ici en vertu d'un texte réglementaire, les fonds doivent être pris en dehors du Capital Social et des valeurs affectées à la couverture des engagements.

L'Assurance sur la Vie ne pouvant être pratiquée que par des Sociétés spécialisées dans cette branche (Loi du 17 Mars 1905, Art. 2), une Compagnie ne peut avoir fonctionné avant sa Déclaration. L'examen financier de l'Administration portera donc uniquement sur les formalités de constitution (versement du capital social ou du fonds de premier établissement).

Alors que le versement du Cautionnement est le dernier acte de la procédure de Reconnaissance en matière d'Assurance « Automobile » et accidents du Travail, le dépôt de fonds doit en matière « Vie » précéder la demande. Il est restitué après la décision. Cette différence essentielle s'explique par le fait que l'Actif des Sociétés « Vie » est en totalité grevé d'un privilège au profit des assurés, tandis que seuls le Cautionnement et les Réserves réglementaires sont affectées à la sûreté des créances que les bénéficiaires possèdent sur une Société d'Assurances contre les accidents du Travail ou d'Automobile. Cette différence peut s'expliquer aussi par le fait que les règles de fonctionnement des Assurances sur la Vie sont plus strictes que celles relatives aux Assurances contre les Accidents, — notamment par l'existence d'un Tarif Minimum ; il est dès lors naturel que les épreuves préliminaires de solvabilité soient un peu moins strictes. Il n'y a donc point ici de Cautionnement, mais une simple *épreuve de solvabilité* ; et celle-ci a perdu une grande partie de sa valeur depuis que le Décret-Loi du 30 Octobre 1935, relatif au Contrôle des placements, permet au Ministre du Travail d'exiger que les fonds en banque appartenant à une Société Contrôlée « soient transférés, dans le délai qu'il fixera à la Banque de France ». En vertu de ce règlement, l'épreuve de solvabilité pourrait être étendue à la totalité du fonds de premier établissement ou du capital versé, alors que l'Art. 4 du Décret du 22 Juin 1906 fixe ainsi le montant du

dépôt : « 1° Pour les Sociétés françaises à forme mutuelle ou tontinière, au quart du fonds de premier établissement, sans toutefois pouvoir être inférieur à 50.000 fr., ni supérieur à 500.000 fr. ; 2° Pour toutes les autres entreprises, françaises ou étrangères, à 500.000 fr. ».

Il faut d'ailleurs remarquer que le minimum de 50.000 francs posé par le Décret de 1906 pour les Sociétés Mutuelles est devenu caduc depuis que la Loi du 21 Mai 1921, modifiant l'Art. 5 de la Loi du 17 Mai 1905, a fixé à 500.000 fr. au minimum le fonds de premier établissement.

Conditions Techniques.

La Société doit fonctionner dans des conditions techniques saines. L'Autorité de Contrôle exige que soient supprimées ou modifiées les clauses des contrats contraires aux principes de la législation et les mentions interdites ; elle s'efforce d'écarter les dispositions injustement défavorables aux assurés.

Les Sociétés d'Assurances contre les Accidents du Travail doivent produire : un projet de Police, un exemplaire de tout imprimé dont la Société ferait usage pour cette Assurance.

Alors qu'à la production de ces pièces n'est exigée qu'en vertu d'une « coutume administrative », explicitée par une Circulaire Ministérielle, c'est un texte réglementaire qui rend obligatoire l'annexion de divers documents techniques à la demande d'Agrément des Sociétés d'Assurance Automobile. L'Art. 1^{er} de l'A. M. du 2 Juillet 1936 prévoit, en effet, que les demandes doivent être accompagnées des pièces ci-après : « Cinq exemplaires des statuts, polices, tarifs et tous documents quelconques relatifs à l'Assurance des risques (« Automobile »)..., une notice sur le mode de réassurance des risques précités, ainsi que la liste des réassureurs pour l'année en cours ».

Ces conditions techniques prennent en matière d'Assurance Vie une importance exceptionnelle, du fait que l'Art. 9 de la Loi du 17 Mars 1905 impose un tarif minimum. L'enregistrement porte donc non seulement sur l'acte de constitution et les statuts de la Société, *mais aussi sur ses tarifs* (détermination des primes brutes et d'inventaire ;

mode de calcul des Réserves mathématiques). C'est pour-
quoi l'Art. 1^{er} du Décret du 22 Juin 1906 prescrit que les
demandes soient appuyées des pièces ci-après : « Le tarif
complet des primes brutes ou cotisations, des primes
pures et, s'il y a lieu, des primes d'inventaire, afférentes à
toutes les opérations de l'entreprise... Une note technique
exposant le mode d'établissement des tarifs et barèmes et
les bases de calcul des diverses catégories de primes et coti-
sations ». L'Administration vérifie les éléments et ne donne
avis favorable à l'Enregistrement que si les règles actua-
rielles et légales sont respectées tant pour la détermination
des primes que pour les méthodes du calcul des Réserves
Mathématiques.

* * *

Telles sont les conditions financières et techniques exi-
gées pour la Reconnaissance des Sociétés soumises au Con-
trôle. On voit que, malgré la disparité des textes, ces condi-
tions sont très analogues en ce qui concerne les branches
Accidents d'Automobile et Accidents du Travail ; il existe
toutefois certaines différences d'ordre secondaire : le mini-
mum de Cautionnement est de 500.000 francs et peut être
porté par le Ministre à 1.500.000 francs pour les Sociétés
Automobiles Mutuelles ou Anonymes, il est de 400.000
francs seulement pour les Sociétés Accidents du Travail ;
la notice sur le mode de Réassurance est exigée seulement
en matière Automobile ; cependant, il s'agit là d'un point
extrêmement important, et qui ne peut être négligé dans
l'examen du fonctionnement technique et financier de l'en-
treprise.

Par contre, les conditions exigées des Sociétés d'Assu-
rances sur la Vie diffèrent assez notablement des précédentes.
La plupart de ces différences résultent des particula-
rités que la Loi du 17 Mars 1905 a introduites dans le Droit
des Assurances sur la Vie : le privilège général des Assu-
rés sur l'Actif, et le Tarif minimum.

La supériorité de la législation des Assurances Automobi-
le apparaît nettement ; elle est la plus satisfaisante au
point de vue juridique et au point de vue financier ; elle
réserve une large initiative à l'Autorité de Contrôle et lui
permet d'agir avec le maximum d'efficacité.

PARAGRAPHE IV

Règlements relatifs à certains Organismes particuliers

Les Tontines, les Syndicats de Garantie et les Mutuelles Agricoles sont soumis à des règles spéciales de Constitution. Cela est normal, puisque ces organismes définis et autorisés par des Lois particulières, ont un Droit autonome et irréductible à celui des autres Sociétés.

Il n'entre pas dans le cadre de cet ouvrage d'étudier le détail des conditions exigées pour la Reconnaissance de ces établissements. Seuls, les principes et les textes applicables seront indiqués.

Les Tontines sont soumises à l'Enregistrement du Ministère du Travail dans la même forme que les Sociétés d'Assurance Vie (Loi du 17 Mars 1905, Art. 2). Mais les règles de constitution et par suite les conditions exigées sont spéciales : elles sont indiquées par le Titre III du Décret du 12 Mai 1906, modifié par le Décret du 27 Juillet 1922. La Société ne peut être constituée que s'il a été formé une association (en cas de survie ou en cas de décès) d'au moins 100 membres. Le fonds de premier établissement et le Dépôt préalable sont fixés par les mêmes textes que pour les Compagnies Mutuelles.

Les Syndicats de Garantie doivent être *autorisés* par l'Autorité de Contrôle, en vertu du principe posé par l'Art. 6 de la Loi du 12 Avril 1906 : « Les Syndicats de Garantie... doivent... comprendre au moins 5.000 ouvriers assurés et 10 chefs d'entreprise adhérents, dont 5 ayant au moins 300 ouvriers ; ou bien 2.000 ouvriers assurés et 300 chefs d'entreprise adhérents, dont 30 au moins chacun 3 ouvriers. Ces Syndicats sont autorisés par Décrets rendus en Conseil d'Etat, après avis du Comité Consultatif des Assurances contre les Accidents du Travail. Ils peuvent être autorisés par Arrêté Ministériel, lorsque leurs statuts sont conformes à des statuts-types approuvés par Décret rendu en Conseil d'Etat après Avis du Conseil Supérieur ». L'Art. 21 du Décret du 28 Février 1899 indique les documents qui doivent être remis à l'appui de la demande d'autorisation. Il précise que les Syndicats de Garantie ne sont pas

astreints au Cautionnement. Les statuts-types ont été publiés et approuvés par Décret en date du 9 Mai 1923.

Les Sociétés Mutuelles Agricoles sont soumises aux mêmes formalités de constitution que les Syndicats professionnels, auxquels elles sont assimilées par la Loi du 4 Juillet 1900. Il faut donc observer les règles posées par la Loi du 21 Mars 1884, modifiée par la Loi du 12 Mars 1920. En outre, elles doivent observer les règles spéciales posées par le Décret du 2 Août 1923 ; enfin, les Sociétés peuvent obtenir une subvention de l'Etat dans les conditions fixées par les Art. 19 et 20 du Décret précité. D'autre part, les Mutuelles Agricoles qui entendent assurer le risque des Accidents du Travail ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente sont soumises, en vertu de l'Art. 11 de la Loi du 15 Décembre 1922, aux mêmes obligations que les Sociétés ordinaires, mais suivant des modalités particulières, fixées par le Décret du 22 Août 1923. Aux termes de l'Art. 11 de ce Décret elles « doivent justifier de la constitution préalable d'un Cautionnement » ; il s'agit là, en fait, d'une Reconnaissance par l'Autorité de Contrôle. Enfin, ces Sociétés peuvent obtenir des subventions de l'Etat en vertu de l'Art. 11 de la Loi du 15 Décembre 1922.

Les Mutuelles Agricoles qui entendent assurer les risques résultant de l'emploi des Automobiles sont soumises à l'Agrément et au Cautionnement comme les autres Sociétés (A. M., 18 Juillet 1936) (1).

(1) Toutefois, les Sociétés ou Caisses d'Assurances Mutuelles agricoles qui ne sont pas en mesure de remplir toutes les conditions fixées par les textes pour les Sociétés ordinaires peuvent néanmoins délivrer des polices garantissant les risques « automobile » ou « travail », à la condition : 1° en matière automobile, qu'elles aient contracté auprès d'une autre Société Mutuelle agricole, régulièrement agréée celle-ci, un traité de Réassurance spécifiant que le Réassureur se porte *caution solidaire* envers les assurés ou les tiers *pour la totalité* des engagements relatifs à ces risques ; 2° en matière Accident du Travail, qu'elles soient *intégralement* réassurées auprès d'une Société quelconque régulièrement agréée.

Ces dispositions constituent, on le voit, une dérogation au principe de la Reconnaissance ; cette dérogation s'explique pleinement si l'on considère que les conditions posées transforment l'assureur primaire en un simple Agent. Il est assez remarquable de constater que cette dérogation a été posée en matière automobile par un simple Arrêté Ministériel, alors que le principe de l'Agrément est posé par un texte législatif (Décret-Loi du 8 Août 1935). La dérogation est, au contraire, en matière Accident du Travail instituée par Décret et la Loi pose seulement le principe d'un Cautionnement.

Ces textes et ces principes montrent que la Reconnaissance des trois Organismes étudiés est soumise à des règles spéciales, à prédominance technique, adaptées à leur nature juridique tout à fait particulière et à leur activité économique non moins singulière.

* * *

Ce rapide examen des règles de fond relatives à la « Reconnaissance » des Sociétés conduit à conclure que, malgré la disparité des textes, les dispositions prises par le Pouvoir réglementaire sont en général satisfaisantes et logiques. Les différences essentielles qui existent entre les règles relatives aux différentes catégories de Sociétés (Etrangères non contrôlées, Françaises contrôlées) s'expliquent rationnellement par l'objet qui, dans chaque cas, est assigné à la Reconnaissance ; de même, les différences importantes qui existent entre la Reconnaissance des Assurances Accidents et l'Enregistrement des Assurances sur la Vie sont justifiées en grande partie, car les Droits de ces catégories de Sociétés sont entièrement distincts.

En ce qui concerne les Sociétés soumises au Contrôle, des améliorations importantes ont été apportées à la réglementation lors de chaque nouvelle intervention législative ; ainsi, les dispositions relatives à l'Assurance Automobile sont très supérieures aux dispositions adoptées en 1905 pour les Assurances sur la Vie ; et celles-ci sont également bien supérieures à celles qui avaient été inscrites en 1898 dans la Loi relative aux Assurances contre les Accidents du Travail. Il est donc vraisemblable qu'il se produira dans l'avenir un « alignement » des législations anciennes sur la législation moderne, c'est-à-dire une unification des règles de fond et des règles de forme applicables à la Reconnaissance de toutes les Sociétés Contrôlées.

* * *

SECTION DEUXIEME

RÈGLES DE FORME

La procédure de la Reconnaissance administrative comprend nécessairement les actes suivants :

- 1° La Déclaration, ou demande de la Société ;

- 2° L'Instruction de la demande par l'Administration ;
- 3° L'Avis du Conseil Supérieur des Assurances Privées ;
- 4° Le Versement à la Caisse des Dépôts et Consignations ;
- 5° La Reconnaissance ou le Refus de Reconnaissance.

* *

Il faut examiner d'abord quelle forme doit revêtir la demande de la Société, ensuite quels délais sont impartis pour la formuler.

Tous les textes relatifs à la Reconnaissance des diverses Sociétés, prévoient une demande écrite. L'Article 1^{er} du Décret du 12 Janvier 1937 porte que « les entreprises ou assureurs étrangers qui sollicitent l'autorisation de pratiquer des opérations d'Assurances directes ou de réassurances en France ou en Algérie doivent adresser au Ministre du Travail une *demande* d'Agrément spécifiant les branches d'Assurances qu'ils entendent exploiter... A l'appui de cette demande, ils doivent faire parvenir... » L'arrêté ministériel du 13 Janvier 1937 donne le modèle des engagements à souscrire par les entreprises et leurs représentants, en exécution des Art. 1^{er} et 2 de la Loi de 1917.

Le principe d'une demande écrite, accompagnée des pièces nécessaires pour juger de la réalisation des conditions de fond imposées à la Société, se retrouve également dans les textes relatifs aux Sociétés Contrôlées. L'Art. 1^{er} du Décret du 3 Juin 1936, relatif à l'agrément des Sociétés « Automobile » dispose que la demande doit être adressée en double exemplaire, et « appuyée des pièces et justifications déterminées par Arrêté du Ministre du Travail, pris après avis du Comité Consultatif ». Cet Arrêté a été signé le 2 Juillet 1936. Enfin, l'Art. 2 de la Loi du 17 Mars 1905 porte que les Sociétés d'Assurance sur la Vie « ...ne peuvent fonctionner qu'après avoir été enregistrées, sur leur *demande*, par Monsieur le Ministre du Travail... » Les Art. 1, 2 et 3 du 22 Juin 1906 indiquent les pièces et justifications qui doivent être jointes à la demande. En matière Accidents du Travail, les textes réglementaires ne font

aucune allusion aux justifications à produire. Celles-ci ont été fixées par la coutume administrative, et ont été indiquées aux intéressés par une simple circulaire (1).

Ainsi, les documents à joindre à l'appui de la demande doivent être énumérés en matière d'Assurance Vie par un Décret rendu après avis du Comité Consultatif (Art. 9, Loi de 1905) ; en matière d'Assurance Automobile par un Arrêté ministériel, également pris après avis du Conseil Supérieur (Art. 1^{er}, Décret du 3 Juin 1936) ; en matière d'Assurances contre les Accidents du Travail, par une simple « demande » du Ministre. Les pouvoirs de l'Administration sont donc beaucoup plus larges ici que là, il faut même constater que, dans ce dernier cas, rien ne s'oppose en Droit à ce que les justifications exigées ne soient fixées, pour chaque cas d'espèce, par simple Dépêche... En fait, la coutume administrative n'a pas eu recours à cette pratique ; ainsi qu'il a été dit plus haut, les conditions exigées des Sociétés sont de même nature dans les trois cas.

Les délais accordés aux Sociétés pour formuler leur demande de Reconnaissance ne sont indiqués par les textes qu'à titre de dispositions transitoires au moment de la publication d'une nouvelle Loi de Contrôle. Ainsi, le Décret-Loi du 8 Août 1935 impartissait « un délai d'un mois à compter de la publication du règlement de l'Administration publique prévu à l'Art. 3 ». L'Autorité de Contrôle semble d'ailleurs ne pas être obligée d'invoquer cette prescription ; elle pourrait accorder la Reconnaissance à une Société ayant formulé une demande hors délai, si elle jugeait cette solution conforme à l'intérêt des assurés.

Dans le cas général où la Reconnaissance est demandée par une Société nouvelle, aucun délai n'est imparti, mais la Compagnie ne peut signer aucun contrat avant d'avoir obtenu la décision ministérielle. Il est à remarquer qu'en matière d'Assurance sur la Vie, le Décret du 20 Janvier 1926 prévoit que « l'enregistrement... cesse d'être valable si l'entreprise n'a pas fonctionné dans le délai de un an à partir de la publication de l'enregistrement au *Journal Officiel*... Le Ministère du Travail fait mentionner cette déchéance au *Journal Officiel* ». La question s'est posée de savoir si cette déchéance pouvait être étendue aux Sociétés

(1) Recueil publié par le journal « *La Semaine* », p. 311 f.

ayant interrompu leur production pendant la même durée ; il ne semble pas que cela soit possible. En effet, une Société peut cesser de produire sans cesser de « fonctionner ».

D'ailleurs, si la situation financière de la Société est devenue défavorable au point d'affecter la sécurité des assurés, il y a lieu à retrait d'enregistrement. En réalité, la péremption d'Enregistrement a été posée pour interdire à une Société nouvelle de commencer ses opérations après avoir dilapidé en frais d'installation et d'administration les fonds qui étaient libres le jour de l'enregistrement ; cette raison explique qu'aucune disposition de ce genre ne soit prise en matière Accidents du Travail et d'Automobile ; le Cautionnement étant alors conservé par la Caisse des Dépôts et Consignations, le gage des épargnants reste intact.

Les textes relatifs à la Déclaration sont ainsi suffisamment précis, au moins pour les Sociétés d'Assurances contre les Accidents d'Automobile, dont la législation peut (1) être prise comme référence dans tous les cas. Au contraire, les méthodes employées pour l'instruction de la Demande sont, comme il est naturel, de simples coutumes administratives.

* *

Cette instruction comprend normalement les trois phases suivantes :

L'Enquête sur place, portant principalement sur les questions financières ou techniques ;

L'Etude sur pièces des questions juridiques ;

La rédaction d'un rapport destiné au Conseil Supérieur.

Il y a peu de choses à dire sur ces différentes phases. L'enquête sur place est effectuée par un Commissaire-Contrôleur, muni d'un ordre spécial de mission. Cette enquête revêt une importance particulière lorsque la Société a déjà fonctionné avant la demande (dans une autre branche ou dans la branche même, objet de la Déclaration en cas de Loi nouvelle de Contrôle) ; le Commissaire-Contrôleur a « les pouvoirs *d'investigation* les plus étendus » ; dans le rapport qu'il adresse au Directeur des Assurances Privées

(1) A notre sens.

il donne son avis d'abord sur l'exactitude matérielle des documents et justifications produites à l'appui de la demande, ensuite sur la situation financière et technique de la Société (évaluation et couverture des réserves, situation de la trésorerie, valeur des créances sur les agents et sur les tiers, diligence dans le paiement des sinistres, contentieux, etc. ; il signale, de manière générale, tout point qui lui paraît digne de remarque). D'autre part, les Bureaux étudient les conditions de constitution de la Sociétés, ses statuts, ses traités de Réassurance, etc. Le Directeur des Assurances Privées peut ainsi déterminer son opinion et présenter au Comité Consultatif les propositions de l'Administration.

* *

Avant de prendre sa décision, le Ministre doit, en effet, prendre l'avis d'une section du Conseil Supérieur des Assurances Privées, s'il s'agit d'une Société d'Assurances sur la Vie ou contre les Accidents d'Automobile. Mais cette formalité n'est pas exigée pour l'Agrément des Sociétés étrangères ; cette distinction est naturelle puisque la Reconnaissance est ici un acte Gouvernemental, alors qu'en matière de Sociétés Contrôlées cette Reconnaissance est un acte Administratif (voir plus loin : Recours).

Cependant, l'avis du Comité Consultatif n'est pas non plus nécessaire en matière Accidents du Travail ; il n'y a, d'ailleurs, pas Agrément, mais « mention de formalité » ; on voit ainsi comment une procédure, qui avait été conçue comme *automatique* par le législateur, se trouve en fait dépourvue des garanties accordées récemment en matière d'Agrément. Cette anomalie résulte du manque d'esprit juridique qui caractérise le texte du Décret-Loi du 28 Février 1899 (1).

(1) Certains voient, au contraire, dans le fait que le Comité n'est pas consulté la preuve que les pouvoirs de l'Autorité de Contrôle sont plus étendus en matière Accidents du Travail qu'en matière Automobile ; on aurait ainsi quatre natures juridiques de Reconnaissance : l'Agrément des Sociétés étrangères, acte *gouvernemental* discrétionnaire en vertu de principes politiques ; la formalité du Cautionnement des Sociétés pratiquant l'Assurance (Loi de 1898), acte *administratif* laissant à l'Autorité de Contrôle un *entier pouvoir d'appréciation* ; l'Agrément des Sociétés d'Assurance Automobile, acte administratif soumis à des règles assez précises qui restreignent l'initiative de l'Administration ; enfin, l'Enregistrement des Sociétés d'Assurance Vie, qui ne laisserait qu'un très faible pouvoir d'appréciation à l'Au-

L'Avis des Sections du Conseil Supérieur respectivement compétent en matière Automobile et Vie est requis par l'Art. 1^{er} du Décret du 8 Août 1935 et par l'Art. 2 de la Loi du 17 Mars 1935.

La section se prononce sur le rapport présenté par le Directeur des Assurances Privées au nom du Ministre du Travail ; elle conclut à l'admission ou au rejet de la demande ; en matière d'Assurance Automobile elle peut prévoir une augmentation du Cautionnement jusqu'à un maximum de un million de francs, par application de l'Art. 3 de l'Arrêté du 2 Juillet 1936 ; tous ces avis sont motivés ; ils ne lient pas le Ministre.

En matière de retrait de Reconnaissance, au contraire, l'avis du Conseil Supérieur est obligatoire dans tous les cas, sauf en matière de Sociétés étrangères et la décision du Ministre doit lui être « conforme ». Ainsi le Conseil Supérieur apparaît comme un simple informateur en

torité de Contrôle. Cette gradation s'expliquerait par le fait que l'Assurance contre les Accidents du Travail est une carrière ouverte par la Puissance Publique à l'entreprise privée ; d'autre part, les pouvoirs seraient les plus réduits en matière Vie pour la raison même que le fonctionnement de ces Sociétés est le plus strictement réglementé.

Nous avons adopté la théorie exposée dans le corps de cet ouvrage, selon laquelle les pouvoirs de l'Autorité de Contrôle sont de même nature dans les trois derniers cas, parce qu'elle nous paraît plus conforme à l'esprit de l'article 27 de la Loi du 9 Avril 1898 et du Décret du 28 Février 1899 — qui, les travaux préparatoires le confirment, est d'un libéralisme encore presque absolu et ne réserve aucune place à l'initiative de l'Administration. Il nous paraît difficile d'admettre qu'un texte prévoyant seulement un *Cautionnement* ait entendu réserver à l'Autorité de Contrôle un pouvoir d'appréciation, plus étendu qu'un Décret-Loi promulgué trente-sept ans plus tard et soumettant des Sociétés à l'*Agrément* du Ministre du Travail ; cela est si vrai que certaines personnes soutiennent la théorie inverse.

Les anomalies des textes s'expliquent, à notre sens, par le fait que le Décret de 1899 étant le premier texte de Contrôle, est le moins complet et le moins satisfaisant au point de vue doctrinal. Par exemple, en matière de refus ou de retrait de Reconnaissance, il ne fait aucune allusion aux Recours pour excès de pouvoirs, qui n'en existent pas moins.

En résumé, il nous a paru possible, malgré les disparités de détail, et conforme à la mission générale du Contrôle, de reconnaître à l'Administration des pouvoirs de même nature juridique pour la Reconnaissance des Sociétés françaises.

Cet exemple montre que la législation des Assurances peut prêter à de nombreuses discussions ; plusieurs théories peuvent être défendues avec pertinence ; il est très possible que les doctrines exposées dans cet ouvrage ne soient pas les meilleures et qu'une information plus complète nous amène à réviser nos conclusions.
(Voir SUMIEN n° 215).

matière de Reconnaissance, tandis que dans le Retrait de Reconnaissance, son rôle est de nature juridictionnelle.

* *

En matière d'Assurance sur la Vie, le Dépôt préalable est effectué à la Caisse des Dépôts et Consignations avant la remise au Ministère du Travail de la demande d'enregistrement. En matière Accidents, au contraire, le dépôt du Cautionnement est la dernière formalité avant la Reconnaissance.

Sur l'avis du Conseil Supérieur et sur le rapport du Directeur des Assurances Privées, le Ministre du Travail fixe le montant du Cautionnement. Il porte le chiffre fixé à la connaissance de la Société et en avise la Caisse des Dépôts et Consignations.

Le versement effectué, la Société produit le récépissé à la Direction des Assurances Privées ; il y a lieu alors à une dernière enquête au siège social, ayant pour objet de vérifier que les espèces ou titres constitués en cautionnement ont été « pris en dehors des fonds provenant du capital social et des valeurs affectées à la couverture des réserves ayant reçu une affectation spéciale ».

* *

Si la Société a satisfait ainsi à toutes les conditions exigées, il y a lieu à Reconnaissance. Sinon, soit qu'elle ait été appelée à verser le Cautionnement et qu'elle n'ait pu le faire, soit qu'une autre condition ne se trouvant pas réalisée elle n'ait pu être appelée à constituer ce dépôt, il y a refus de Reconnaissance.

La Reconnaissance résulte en matière Accidents du Travail de la simple insertion au *Journal Officiel* d'un avis constatant le dépôt du Cautionnement. L'Agrément est « constaté » pour une Société d'Assurance contre les Accidents d'automobile par un Arrêté ministériel publié au *Journal Officiel*. Il en est de même pour l'enregistrement des Sociétés d'Assurances sur la Vie. Il faut noter qu'il en est également de même pour les Organismes spéciaux, sauf dans le cas assez exceptionnel d'un Syndicat de Garantie qui n'aurait pas adopté les Statuts-Types (Décret). Quant à l'Agrément des Sociétés étrangères, aucun texte ne précise la forme dans laquelle il doit être pris. En fait, il n'est pas même publié au *Journal Officiel*.

Il en est de même du refus de Reconnaissance, quelle que soit la nationalité de la Société. Le texte le plus explicite à ce sujet est l'Art. 3 de la Loi de 1905 : « Le refus d'enregistrement doit être motivé... » ; le Décret-Loi du 8 Août 1935 fait seulement allusion à la « notification du refus » (c'est-à-dire la communication aux intéressés d'une copie de la décision). En fait, le refus de Reconnaissance est pris tantôt dans les mêmes formes que la Reconnaissance elle-même, tantôt par simple Dépêche. Il faut noter ici que le retrait de Reconnaissance, dont il sera parlé plus loin, est pris d'après les textes législatifs par Arrêté Ministériel en matière Accidents et par Décret en matière Vie.

* * *

Telles sont les principales règles de la procédure. Pour disparates que soient les textes, les solutions adoptées par la coutume administrative sont analogues dans tous les cas ; les petites différences qui subsistent n'ont guère d'importance pratique, ni d'intérêt doctrinal. Il faut noter, cependant, que le refus de l'enregistrement d'une Société d'Assurances sur la Vie doit être motivé, formalité qui n'est pas exigée en matière de Sociétés d'Assurances contre les Accidents (1).

Les pages ci-dessus ont permis de mettre en lumière les progrès accomplis par les règlements promulgués récemment, par rapport à ceux qui ont été élaborés en 1899. Ceux-ci étaient rédigés dans un esprit purement technique et didactique ; les textes relatifs aux Sociétés d'Assurances contre les Accidents d'Automobile ont, au contraire, bénéficié d'une inspiration doctrinale et juridique, qui a permis à la fois d'accroître les pouvoirs de l'Autorité de Contrôle et d'augmenter les garanties accordées aux Sociétés. Ce résultat, en apparence paradoxal, montre toute la valeur que présente l'expérience acquise par l'Autorité de Contrôle au cours de trente années d'exercice.

(1) En vertu des Règles générales du Droit Administratif français, toute décision doit, en principe, être motivée. Mais le Conseil d'Etat exige des précisions particulières lorsqu'un texte prévoit explicitement l'énoncé des motifs. — Cf. plus loin, p. 93.

CHAPITRE II

EFFETS DE LA RECONNAISSANCE ET DU REFUS DE RECONNAISSANCE SANCTIONS ET RECOURS (1)

Si une Société fonctionne sans avoir obtenu la Reconnaissance elle est passible des sanctions édictées par les Lois de Contrôle ; par contre, si la décision de l'Administration a été prise dans des circonstances ou pour des motifs illégaux, toute personne lésée peut, selon les principes généraux du Droit Administratif français, se pourvoir contre elle devant le Conseil d'Etat.

Ces deux principes seront développés successivement.

SECTION PREMIÈRE

SITUATION LÉGALE D'UNE SOCIÉTÉ NON RECONNUE SANCTIONS

Tous les textes relatifs à la Reconnaissance des Sociétés contrôlées contiennent la disposition suivante : « Les Sociétés visées dans la présente Loi » ou dans le présent Décret » ne peuvent *fonctionner* qu'après avoir été enregistrées » (ou après avoir obtenu l'Agrément ou encore la « mention de formalité »). Ce principe s'étend naturellement aux Sociétés étrangères.

Le terme « fonctionner » n'est pas défini par la Loi. Mais la souscription de nouveaux contrats a toujours été considérée comme un indice certain de fonctionnement. Une Société non reconnue doit donc, sans aucune contestation possible, s'abstenir de proposer au public des contrats nouveaux et se borner à la liquidation des contrats antérieurs à la promulgation de la Loi de Contrôle. Mais il est reconnu, à l'heure actuelle, qu'elle a de plus le devoir de se

(1) Il a été nécessaire de traiter ici des sanctions et recours parce que leur étude est indispensable à la compréhension complète des règles relatives à la Reconnaissance. Mais la théorie générale des sanctions et des recours reste en dehors de cet ouvrage.

soumettre à la surveillance de la Direction des Assurances Privées.

L'évolution de la doctrine administrative sur ce dernier point et les moyens de contrainte dont dispose l'Administration contre les Sociétés qui ne se soumettent pas volontairement aux dispositions réglementaires seront étudiés successivement.

* * *

Le Contrôle des Sociétés non reconnues et l'obligation de la Déclaration

L'Administration a longtemps estimé qu'une Société se bornant à tenir les engagements pris antérieurement à la Loi de Contrôle, sans en souscrire de nouveaux, n'était pas nécessairement soumise au Contrôle. Par suite, les Sociétés n'étaient pas considérées comme légalement obligées de formuler leur Déclaration ; seules, devaient le faire les Sociétés qui avaient l'intention de continuer leur fonctionnement normal et de proposer de nouveaux contrats.

Les inconvénients de cette méthode sont apparus, et depuis 1935, l'idée prévaut que le Contrôle s'étend aussi bien à la liquidation qu'au fonctionnement, et que la Déclaration est obligatoire pour toutes les Sociétés existantes, qu'elles aient ou non l'intention de poursuivre leurs opérations.

* * *

La Loi du 9 Avril 1898 a créé à la fois l'Assurance-Loi et le Contrôle des Sociétés pratiquant l'Assurance-Loi. Il n'y avait donc pas à se préoccuper de la liquidation des contrats passés avec une Société non admise au Cautionnement ; le seul effet du refus de Reconnaissance était l'interdiction de souscrire les contrats prévus par la nouvelle Loi sociale ; ainsi, la situation juridique d'une Société qui avait été l'objet d'un refus de Reconnaissance, paraissait bien identique à celle d'une Société qui n'aurait pas demandé la Reconnaissance ; mais il ne venait pas à l'esprit qu'elle pût être assimilable à celle d'une Société qui aurait été l'objet d'un retrait de Reconnaissance. D'autre part, il n'y avait évidemment aucune obligation pour une

Société de pratiquer l'Assurance-Loi, et, par conséquent, la Déclaration était absolument facultative.

Les circonstances étaient tout autres en 1905 pour les Sociétés d'Assurances sur la Vie, cependant la Loi qui les soumit au Contrôle ne réglait pas le sort des Sociétés qui n'auraient pas demandé leur enregistrement. En l'absence de toute disposition positive, l'Administration appliqua alors les solutions adoptées en 1898 ; on admit donc : 1° que les Sociétés désirant se borner à liquider les contrats souscrits avant le 17 Mars 1905 n'étaient pas obligées de demander leur enregistrement ; 2° que ces Sociétés pouvaient procéder à leur liquidation sans se soumettre au Contrôle de l'Etat. Cette solution fut ensuite appliquée traditionnellement, elle fut même étendue aux Sociétés de capitalisation, aux Sociétés d'épargne, etc., etc., lorsque ces diverses entreprises furent assujetties au Contrôle de l'Etat, par des Lois renvoyant toutes au texte de la Loi du 17 Mars 1905, ou au texte, identique en la matière, de la Loi du 19 Décembre 1907 (1).

L'Administration admettait ainsi que le Contrôle ne s'étendait pas à la liquidation des Sociétés n'ayant pas « fonctionné » depuis la promulgation de la Loi de Contrôle. Il résultait de là que la Déclaration n'était pas obligatoire. Les inconvénients de cette solution sont évidents ; on pensait qu'il était impossible de les éviter, parce que la Loi ne prévoyait explicitement de sanctions que si des contrats nouveaux étaient souscrits par des Sociétés non enregistrées ; et surtout parce qu'on n'avait pas aperçu que la situation d'une Société non Déclarée et celle d'une Société à laquelle la Reconnaissance aurait été refusée ou retirée, si étrangères qu'elles aient paru les unes aux autres dans les circonstances particulières où l'on se trouvait en 1898, étaient en fait logiquement identifiables.

* *

L'expérience a montré que l'intérêt des assurés doit être défendu avec le plus grand soin au cours de la liquidation. C'est pourquoi le Contrôle de la liquidation, qui paraissait à l'origine être une fonction secondaire et pour

(1) Il existe encore à l'heure actuelle quelques Sociétés, non soumises au Contrôle, qui poursuivent la liquidation de contrats d'Assurances sur la Vie souscrits avant le 17 Mars 1905.

ainsi dire négligeable, est devenu, en fait, primordial. Les règles imposées aux Sociétés dissoutes ont été précisées, et les pouvoirs de l'Administration accrus. Il est alors apparu paradoxal de surveiller avec la plus grande diligence la liquidation des Sociétés auxquelles la Reconnaissance a été retirée, sans contrôler de la même manière la liquidation des Sociétés qui ont mis fin à leurs opérations parce qu'elles ont estimé elles-mêmes ne pas satisfaire aux conditions exigées pour la Reconnaissance.

A l'heure actuelle, l'identité de la situation juridique des Sociétés non Déclarées, non Reconnues, ou ayant cessées d'être Reconnues apparaît clairement. Toutes doivent entrer de plein droit en liquidation, le sort des contrats qu'elles ont réalisés doit être réglé de la même manière, et l'autorité de Contrôle exerce sur elles la même surveillance, avec les mêmes pouvoirs. La question a été réglée clairement dans ce sens en matière d'Assurances Automobiles, par l'Art. 10 du Décret-Loi du 8 Août 1935.

Il est bien évident, d'ailleurs, que les Sociétés non déclarées ne peuvent être soumises en fait à ces règles, tant qu'elles restent ignorées de l'Administration, mais elles y sont soumises dès que, sur une information ou une dénonciation quelconque, une enquête a été ouverte, et a identifié les opérations pratiquées par la Société avec les opérations visées par les Lois de Contrôle.

Avant d'étudier les moyens dont dispose la Société pour contester les décisions de l'Autorité de Contrôle, il reste à examiner les moyens dont dispose l'Autorité de Contrôle pour contraindre une Société non autorisée à respecter les obligations qui lui sont imposées.

* * *

Les Sanctions (1)

Le Contrôle admit jusqu'à ces dernières années qu'une Société non déclarée pouvait légalement liquider les contrats souscrits antérieurement à la Loi du Contrôle, à la condition de ne pas réaliser d'affaires nouvelles. Si, en effet,

(1) L'étude générale des sanctions applicables en cas d'infraction aux lois de Contrôle ne rentre pas dans le cadre de ce volume ; mais les sanctions spéciales relatives à la Déclaration sont exposées ici parce qu'elles sont indispensables à la compréhension des opérations de Déclaration et de Reconnaissance.

les sanctions applicables dans le cas où des contrats sont souscrits au nom d'une Société non reconnue font l'objet de dispositions légales parfaitement explicites, les sanctions applicables en cas de non déclaration ne sont pas prévues par les textes. C'est pourquoi il a été plus difficile de les reconnaître ; mais elles n'en existent pas moins, et la Jurisprudence semble, à l'heure actuelle, reconnaître le bien fondé de la thèse administrative, selon laquelle la demande de Reconnaissance est obligatoire.

* *

Les sanctions applicables aux Sociétés non Déclarées ou non Reconnues qui ont souscrit des contrats d'Assurances depuis la promulgation de la Loi de Contrôle sont prévues explicitement et presque dans les mêmes termes en matière d'Assurances sur la Vie et en matière d'Assurances Automobile (Art. 16 de la Loi du 17 Mars 1905 ; Art. 8 du Décret-Loi du 8 Août 1935). Le texte applicable aux Sociétés Vie est le suivant : « Sont poursuivis devant le Tribunal Correctionnel et passibles d'une amende de 16 à 100 francs, toute personne qui aurait proposé ou fait souscrire des polices d'Assurance, et notamment chacun des administrateurs ou directeurs d'entreprises qui réalisent des opérations visées par la présente Loi avant la publication au *Journal Officiel* de l'enregistrement prévu à l'Art. 11, ou qui effectuent des opérations nouvelles après la publication du Décret prévu par l'Art. 18 (Retrait d'Enregistrement), ou après le refus d'Enregistrement prévu par l'Art. 19. L'amende est prononcée pour chacune des opérations réalisées par le contrevenant qui peut être, en outre, en cas de récidive, condamné à un emprisonnement d'un mois au plus... Les jugements ainsi prononcés... doivent être publiés aux frais des condamnés ou des entreprises civilement responsables, dans le *Journal Officiel* et dans deux autres journaux au moins, désignés par le Tribunal. » Le texte du Décret-Loi du 8 Août 1935 diffère du précédent seulement en ce qu'il ne prévoit pas explicitement que l'amende doit être prononcée pour chacune des opérations réalisées, et en ce qu'il ne fixe pas une peine d'emprisonnement en cas de récidive.

Ces sanctions, prononcées contre des personnes physiques, directeurs, administrateurs ou agents, sont d'une grande efficacité. Il est donc regrettable qu'elles ne soient prévues ni en matière Accidents de Travail, ni en matière de Sociétés étrangères. Dans ces cas, les seules sanctions applicables sont les sanctions générales prévues en cas d'infraction à toute disposition des règlements de Contrôle, sanctions qui sont fixées par l'Art. 3 de la Loi du 10 Février 1931 et par l'Art. 4 de la Loi du 15 Février 1917.

* *

Au contraire, la question n'est pas encore complètement tranchée de savoir si des sanctions peuvent être prononcées contre une Société non Déclarée, qui s'abstient de faire souscrire des contrats depuis la promulgation de la Loi de Contrôle.

Il faut noter à ce sujet : 1° au point de vue doctrinal, tous les textes relatifs à la demande de Reconnaissance sont conçus en termes généraux et ne font aucune distinction entre les Sociétés qui désirent continuer leurs opérations et celles qui n'en ont pas l'intention. Ainsi, l'Art. 1^{er} du Décret du 3 Juin 1936 est ainsi conçu : « Les Sociétés ou assureurs visés à l'Art. 1^{er} du Décret-Loi du 8 Août 1935 doivent adresser au Ministère du Travail... une demande d'Agrément... ». L'Art. 1^{er} du Décret-Loi du 8 Août 1935 est également dépourvu de toute restriction : « Les dispositions du présent Décret-Loi sont applicables à toutes les entreprises privées d'Assurances françaises ou étrangères, Sociétés d'Assurances et Assureurs, qui pratiquent en France et en Algérie l'Assurance des risques d'Accidents ou de responsabilité civile résultant de l'emploi de véhicules automobiles de toute nature ». Cette obligation est d'ailleurs précisée par l'Art. 10 du même Décret-Loi. De même l'Art. 2 du Décret-Loi du 25 Août 1937 impose la Déclaration à toutes les Sociétés de Droit Commun « pratiquant » une industrie « à la date de promulgation » du texte ; 2° Au point de vue pénal, l'obligation ainsi inscrite dans les textes est sanctionnée, à défaut de disposition spéciale, par les dispositions générales visant les infractions aux

Lois de Contrôle (Art. 3 de la Loi du 10 Février 1931) et aux Règlements légalement faits (1).

En pratique, l'Administration a veillé à ce que toutes les Sociétés pratiquant l'assurance des risques automobiles à la date du 8 Août 1935 formulent une demande d'Agrément. Nul doute qu'une plainte eut été déposée au Parquet contre celles qui auraient prétendu se soustraire à cette obligation. Il est probable que la Direction des Assurances Privées agira de la même manière à l'avenir, aussi bien pour les Sociétés soumises à sa Surveillance dans les termes des Décrets-Lois de 1935 et de 1937 que pour les Sociétés soumises à des dispositions identiques à celles des Lois de 1898 et de 1905.

Les Tribunaux n'ont encore jamais eu l'occasion de prononcer des sanctions contre une Société pour défaut de Déclaration sans souscription de contrats nouveaux. On doit noter cependant que le Tribunal de la Seine a récemment fait droit à la demande du Ministre du Travail en nomination d'un Administrateur Judiciaire dans le cas suivant : la Société, soumise au Contrôle de l'Etat par la Loi du 31 Mars 1934 (qui renvoie pour les règles d'enregistrement à la Loi du 17 Décembre 1907, dont les dispositions sont identiques sur ce point à celles de la Loi du 17 Mars 1905), avait été condamnée pour avoir souscrit des contrats nouveaux sans avoir formulé une demande de Reconnaissance. La Direction des Assurances privées demanda alors au Tribunal l'application des dispositions de l'Art. 18 de la Loi du 17 Décembre 1907 (identique à l'Art. 18 de la Loi du 1^{er} Mars 1905), relatives au Contrôle de la liquidation des Sociétés auxquelles l'enregistrement a été retiré. Le Tribunal reconnut le bien fondé de cette demande et désigna un Administrateur provisoire, comme si la Société avait été l'objet d'un retrait ou d'un refus de Reconnaissance (Tribunal de la Seine, Référés, 12/1/1937).

Ainsi, l'Administration et la Jurisprudence semblent bien d'accord sur ces points essentiels que la liquidation de toutes les Sociétés doit être soumise au Contrôle, que la situation juridique des Sociétés non Déclarées est la même que celle des Sociétés qui ont été l'objet d'un refus de

(1) Ces sanctions sont, en fait, assez précaires ; elles sont loin d'avoir l'efficacité de celles qui sont prévues en cas de souscription de contrats.

Reconnaissance, et que la situation de ces dernières est elle-même identique à celle des Sociétés auxquelles la Reconnaissance a été retirée ; il en résulte que la Déclaration ou demande de Reconnaissance est obligatoire.

* * *

On peut ainsi conclure que toute Société non reconnue, quel que soit le motif de cette non Reconnaissance, est de plein droit en liquidation Contrôlée. Les modalités de cette liquidation seront exposées plus loin, dans la troisième partie de cet ouvrage.

Il reste à indiquer ici les moyens dont disposent les Sociétés pour se garantir contre les Décisions arbitraires de l'Administration, en une matière où elles pourraient entraîner des conséquences si graves pour les associés et pour les assurés.

SECTION DEUXIEME

RECOURS

Lorsqu'une Société non déclarée a été identifiée par l'Autorité de Contrôle, celle-ci s'adresse à l'Autorité Judiciaire, soit pour demander l'application de sanctions, soit pour demander la nomination d'un Administrateur Judiciaire. Si la Société appelée en Justice conteste que la Loi de Contrôle lui soit applicable, à raison de la nature de ses opérations, elle se défend par ce moyen et le Tribunal Civil doit juger si le Ministre du Travail est bien fondé à demander l'application à la Société des Règlements exorbitants du Droit Commun.

Par contre, à une Société demandant sa Reconnaissance, l'Administration pourrait évidemment la refuser pour la raison que les opérations qu'elle réalise ne sont pas soumises au Contrôle. Si la Société estimait le contraire et avait un tenace désir de se voir imposer la surveillance de l'Etat, elle pourrait recourir au Conseil d'Etat contre cette décision. Cela ne s'est, en fait, jamais produit.

Ainsi, les difficultés soulevées par l'application des Lois de Contrôle aux diverses activités qu'elles régissent sont réglées tantôt par les Tribunaux Judiciaires, tantôt,

mais exceptionnellement, par les Tribunaux Administratifs. Au contraire, les difficultés nées de l'application des règlements relatifs à la Reconnaissance, notamment les recours contre un retard dans la décision ou contre un rejet de la demande, sont exclusivement de la compétence administrative.

Le problème général de l'intervention du Contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat dans le Droit Public des Assurances reste en dehors de ce volume. On examinera seulement ici les règles spéciales relatives à la Reconnaissance, et qui sont les mêmes en matière de Retrait qu'en matière de Refus ; on examinera donc concurremment les recours contre les deux catégories de décisions, d'abord en précisant les conditions d'ouverture à l'action juridictionnelle, ensuite les cas de recevabilité.

* * *

Conditions d'ouverture à Recours aux fins d'Annulation

Les recours ouverts en Droit Administratif français contre une décision exécutoire sont hiérarchiques ou contentieux ; il ne peut être question ici de recours hiérarchique, puisque la Reconnaissance est de la compétence du Ministre. Le recours de pleine Juridiction, qui suppose des faits d'exécution, ne peut être ouvert en matière de Reconnaissance ; mais, au contraire, le recours en Annulation, et spécialement le recours pour Excès de pouvoir, est incontestablement ouvert contre toute décision de Reconnaissance ou de refus de Reconnaissance, comme aussi en cas de non réponse du Ministre dans un délai déterminé, même en l'absence de texte prévoyant explicitement cette garantie. En effet, le Contrôle juridictionnel des actes administratifs est un principe du Droit Français. Cependant, il est admis que le refus ou le retrait d'Agrément d'une Société étrangère fait exception à cette règle et constitue un acte dont le Conseil d'Etat ne peut connaître.

Il y a donc lieu d'étudier successivement :

— Le cas des Sociétés pour lesquelles le recours est prévu par la Loi de Contrôle ;

- Le cas des Sociétés françaises pour lesquelles le recours n'est pas prévu ;
- Le cas des Sociétés étrangères.

* *

Les Lois de Contrôle des Sociétés d'Assurance Vie et Automobile prévoient explicitement le recours contre les décisions de refus ou de retrait d'enregistrement.

L'Art. 3 de la Loi du 17 Mars 1905 est ainsi rédigée : « Le refus d'enregistrement doit être motivé par une infraction, soit aux Lois, notamment à celles qui régissent les Sociétés, soit au Décret prévu par l'Art. 9 ci-après. Les intéressés peuvent former un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, qui devra statuer dans les 3 mois ». Le recours contre le Décret de retrait d'enregistrement est ainsi réglementé par l'Art. 18 : « Dans un délai de huitaine à compter de la notification du Décret, l'entreprise peut se pourvoir pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, qui doit statuer dans les trois mois à dater du dépôt du pourvoi au greffe du Conseil d'Etat. Ce pourvoi est suspensif ». L'Art. 2 du Décret-Loi du 8 Août 1935 reprend les mêmes dispositions, mais sans reprendre les dispositions relatives au caractère suspensif du pourvoi ; cet article règle de plus le cas où l'Administration n'a pas statué sur la demande : « Dans le délai de huitaine à dater de la notification du refus ou du retrait d'Agrément, ou six mois après le dépôt du dossier de demande d'Agrément, régulièrement constitué, si durant ce délai il n'a pas été statué sur sa demande, l'entreprise peut se pourvoir pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat ». Enfin, le Décret-Loi du 25 Août 1937 impartit aux Sociétés Surveillées un délai de huit jours pour se pourvoir contre la décision ministérielle « mettant fin » à leurs opérations.

Les textes ci-dessus établissent avec certitude la nature juridique des pouvoirs accordés au Ministre en matière de Reconnaissance. La décision est un acte administratif ordinaire soumis à l'observation des règles posées par la Loi par les Décrets et même par les Arrêtés Ministériels.

Mais les textes cités n'en fixent pas moins une procédure un peu différente dans le détail de celle qui est prévue par la Loi du 9 Avril 1900. En effet, le refus tacite de l'Administration est considéré comme acquis en Droit Commun

au bout d'un délai de quatre mois. Le Décret-Loi du 8 Août 1935 a fixé ce délai à six mois, dans l'intérêt de l'Administration, qui ne doit pas instruire les demandes avec précipitation. Par contre, c'est l'intérêt des assurés et des épargnants qui a commandé d'abaisser à huit jours (au lieu de deux mois) le délai imparti après notification de la décision, pour déposer la requête au greffe du Conseil ; enfin, l'intérêt des Assureurs avait fait introduire la règle tout à fait exceptionnelle du pourvoi suspensif, complétée par l'invitation faite au Conseil d'Etat de statuer dans les trois mois ; mais, en fait, le Conseil d'Etat respectait rarement ce délai, et ainsi se prolongeait une situation anormale très préjudiciable aux assurés ; c'est pourquoi l'Art. 7 du Décret-Loi du 25 Août 1937 a retiré le caractère suspensif au pourvoi formé contre le retrait ou le refus d'Agrément ; mais il subsiste encore en matière de retrait d'Enregistrement.

Le Décret du 28 Février 1899 ne contient aucune disposition relative au Recours juridictionnel contre les décisions de refus ou de retrait de Reconnaissance. C'est là encore l'indice du caractère purement technique que présente ce Règlement de Contrôle. Il est cependant certain que le Conseil d'Etat ne refuserait pas d'examiner les requêtes déposées aux fins d'annulation ; en effet, il ressort clairement de la Loi de 1898 et de tous les Règlements postérieurs que les pouvoirs de l'Administration en cette matière sont de même nature qu'en matière d'Assurance Vie et Automobile. Le Recours pour excès de pouvoir serait donc admis contre le refus ou le retrait d'enregistrement des Sociétés d'Assurance contre les Accidents du Travail, mais, très certainement, sous les conditions de forme requises par la Loi du 17 Juillet 1900 ; ainsi le contentieux serait lié dès que l'Administration aurait laissé passer quatre mois sans donner de réponse, la Société disposerait de deux mois pour déposer sa requête après notification du refus ; enfin, le pourvoi ne serait pas suspensif et le Conseil d'Etat ne serait pas légalement obligé de statuer dans les trois mois.

Il est assez remarquable que cette procédure n'ait été, en fait, jamais appliquée ; aucune Société d'Assurance contre les Accidents du Travail n'a jamais déposé au

Conseil d'Etat une requête tendant à obtenir la faculté de verser le Cautionnement, ou tendant à annuler une décision ministérielle « mettant fin » à leurs opérations.

* *

Le même fait s'est produit pour les Sociétés d'Assurance étrangères. Depuis la promulgation de la Loi de 1917, en effet, le Conseil d'Etat n'a été saisi d'aucun Recours « tendant à ce qu'il lui plaise annuler » un refus d'enregistrement de Société étrangère.

Il est à peu près certain, d'ailleurs, que le Tribunal Administratif n'accueillerait pas cette demande comme il le ferait pour une Société française d'Assurance contre les Accidents du Travail. En effet, les Lois du 15 Février 1917 et du 9 Avril 1898 présentent des caractères tout à fait différents. La Loi de 1917 n'a pas pour objet d'instituer un Contrôle financier sur les Sociétés comme le fait l'Art. 27 de la Loi de 1898 ; elle a pour but d'éviter le transfert à l'étranger des capitaux français et aussi d'interdire le fonctionnement sur le sol français des Sociétés dont le pays d'origine est en guerre avec la France, ou en relations économiques avec un ennemi de la France, ou simplement a pris des dispositions économiques ou financières opposées à l'intérêt français. L'Agrément des Sociétés d'Assurance étrangères est ainsi un acte de nature particulière, qualifié autrefois « discrétionnaire » et appelé actuellement « *acte de Gouvernement* ». Il est donc très probable que si le Conseil d'Etat était saisi d'un Recours contre une telle décision, il déciderait « qu'il ne lui appartient pas d'en connaître ». S'il se déclarait compétent, il est certain que le Ministre du Travail élèverait le conflit.

* *

Le principe de l'ouverture des Recours pour excès de pouvoir et les règles de forme qui lui sont applicables étant ainsi étudiées, il reste à examiner les conditions qui doivent être réunies pour que le Conseil d'Etat fasse droit à la requête et annule la décision ministérielle.

* * *

Recevabilité du Recours en Annulation

Le Conseil d'Etat annulera la décision ministérielle si elle présente un Vice de Forme, si elle est le résultat d'un

Détournement de Pouvoir, ou si elle a été prise en Violation de la Loi (Excès de Pouvoir). Sans développer les considérations générales bien connues qui permettent de définir ces termes, il importe d'indiquer ici les principaux motifs qui pourraient *en fait* vicier la décision et motiver son annulation.

A) *Vices de Forme.*

L'annulation de la décision du refus ou du retrait d'enregistrement pourrait être prononcée pour toute inobservation des règlements de forme indiquée ci-dessus, notamment des dispositions relatives à l'avis du Conseil Supérieur et à la forme administrative de l'acte.

Les règles applicables aux différentes branches sont assez dissemblables, comme il a été dit plus haut. Par exemple, si la Reconnaissance est toujours constatée par Arrêté Ministériel, le refus de Reconnaissance peut être pris par simple Dépêche, et le Retrait doit être décidé par Décret en matière Vie, par Arrêté en matière Automobile et Accident du Travail. La Loi du 17 Mars 1905 dispose que le Décret de retrait d'Enregistrement doit être *motivé* et viser l'avis *conforme et motivé* du Comité Consultatif ; le Décret-Loi du 8 Août 1935 prévoit seulement l'avis conforme du Comité. La décision doit cependant toujours être motivée, en vertu des principes généraux du Droit Administratif français ; mais le Conseil d'Etat exige une précision particulière lorsque le Législateur a explicitement prévu cette obligation.

Ainsi, le Conseil d'Etat a annulé pour absence de motif un Décret du 7 Novembre 1934 aux termes duquel « cessait d'être valable, dans les termes de la Loi du 3 Juillet 1913, l'enregistrement » d'une Société d'Epargne (il a été déjà indiqué que les règles relatives à la Reconnaissance de ces Sociétés sont identiquement les mêmes que celles prévues par la Loi du 17 Mars 1905). Le dispositif de ce Décret était le suivant : « Le Président de la République Française, sur le rapport du Ministre du Travail ; vu les Lois... et Décrets... ; vu le dossier de l'affaire, notamment la Dépêche Ministérielle de mise en demeure... Considérant que la Société ne fonctionne ni en conformité de la Loi du 3 Juillet 1913 et des Décrets et Arrêtés qu'elle prévoit, ni en conformité de ses statuts ; vu l'Avis conforme

émis le..... par le Comité Consultatif des Entreprises de Capitalisation et d'Épargne, les représentants de l'entreprise entendus ; Décrète..... ». Ce Décret fut porté à la connaissance des dirigeants par la dépêche d'usage ; ceux-ci déposèrent au greffe du Conseil d'État, dans les délais réglementaires, une requête aux fins d'annulation pour insuffisance de motifs. L'Administration répondit en ces termes au Mémoire ampliatif : « C'est intentionnellement, et en raison du caractère outrancier et général des infractions multiples et graves commises par la Société que le Comité Consultatif a motivé son avis par une formule générale ». Le Conseil n'en décida pas moins d'annuler le Décret pour la raison suivante : « Considérant que cette dernière disposition (de la Loi de 1907, Art. 18, identique à l'Article correspondant de la Loi du 17 Mars 1905 : « Le Comité doit émettre son avis motivé... ») a nécessairement entendu que l'avis du Comité Consultatif ne se bornerait pas à contester que l'entreprise ne fonctionne plus en conformité de ses statuts ou de la Loi et des Décrets et Arrêtés qu'elle prévoit, puisque, limité à cette constatation, l'avis ne constituerait qu'une réponse affirmative sans motifs à l'appui, à la seule question soumise au Comité... » (Conseil d'État, 12 Juillet 1935 ; décision élaborée par la première Sous-Section du Contentieux, M. Pontrémoli, Rapporteur.

B) *Détournement de pouvoir.*

La décision pourrait être annulée si la Société démontrait que le Ministre l'a prise pour des motifs autres que ceux à raison desquels le pouvoir de Reconnaissance lui a été conféré (institution d'un Contrôle Financier ; intérêt des assurés, des épargnants, des victimes d'un accident, du fonds de prévoyance contre les Accidents du Travail ; intérêt général). Il est inutile d'écrire qu'aucun recours pour ce motif n'a jamais donné lieu en fait à annulation.

C) *Violation de la Loi* (Excès de pouvoir proprement dit).

Le Ministre doit respecter non seulement les règlements qui lui sont imposés par les Lois et Décrets, mais encore les règlements mêmes qu'il a personnellement posés (Arrêtés Ministériels et Circulaires). Conformément aux règles générales du Recours pour Excès de Pouvoir, le Conseil d'État juge en Droit et non en Fait ; cependant,

s'il y a Fait matériellement inexact, et si le Fait est la cause juridique de l'acte, il y a « violation de la Loi *pour cause juridique inexistante* ».

Le Conseil d'Etat a fait une application de ce dernier principe dans une Décision rendue le 16 Mars 1923 ; il a sursi à statuer sur le recours présenté par une Société, et renvoyé celle-ci devant le Ministre du Travail « pour y être par lui procédé à un nouvel examen de la demande d'enregistrement » (Section du Contentieux, Présidence de M. Romieu ; M. Rivet, Commissaire du Gouvernement ; M. Blondeau, Rapporteur).

L'Arrêté, objet du recours, était ainsi rédigé : « Le Ministre de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance Sociales, Vu la Loi du 3 Juillet 1913 et spécialement ses Art. 9 et 13 rendant applicables aux Sociétés d'Epargne les dispositions des Art. 2, 3 et 19 de la Loi du 19 Décembre 1907 (1) ; Vu le Décret du 18 Février 1914 relatif à l'enregistrement des Sociétés de l'Epargne... ; Vu la demande d'Enregistrement formée par la Société... ; Vu le dossier de l'affaire et notamment les rapports de M....., Commissaire-Contrôleur des Sociétés d'Assurance, sur les vérifications de Comptabilité faites par lui au siège de la dite Société ; Vu l'avis du Comité Consultatif... ; Attendu qu'il ressort des rapports du Commissaire-Contrôleur que le déficit de la Société peut être approximativement évalué à 2.769.426 fr. 18 (2), et, qu'en conséquence, elle ne peut justifier, ainsi que le prescrit l'Art. 2, paragraphe 3 du Décret du 18 Février 1914, qu'elle possède, à raison de ses contrats souscrits avant l'enregistrement, l'actif constitué dans les conditions exigées dans les dits contrats ; sur la proposition du Conseiller Juridique, Chef du service du Contrôle des Assurances Privées ; Arrête : Art. unique. Il n'y a pas lieu d'enregistrer, dans les termes des Art. 2 et 13 de la Loi du 3 Juillet 1913, la Société... ; Paris, le 11 Juin 1920 ».

La Société demanda au Conseil d'Etat l'annulation de cet Arrêté en invoquant un certain nombre de motifs ; le Conseil en rétint un seul, relatif à l'inexactitude du montant du déficit : « Considérant que le Ministre estime

(1) Identiques aux Art. correspondants de la Loi du 17 Mars 1905.

(2) On voit que l'approximation est de l'ordre du centime !

que le bilan présenté par la Société à l'appui de sa demande laisse apparaître un déficit approximatif de 2.769.426 fr. 18, c'est-à-dire que l'actif du bilan, représentant la contre-partie de l'avoir net des sociétaires, ne serait pas, à concurrence d'une somme à peu près égale à 2.769.426 fr. 18, constitué conformément aux stipulations des contrats passés entre la Société et ses adhérents ; que le Ministre relève comme éléments du déficit par lui retenu : l'inscription irrégulière à l'Actif d'un compte de Commissions escomptées de 2.061.394 fr. 88, et de la valeur, s'élevant à 35.000 francs de parts de fondateurs de la Société requérante, ainsi que les prélèvements ci-après pour l'avoir des sociétaires : 530.703 fr. 33 représentant le solde d'une soi-disant dette de la Société envers son gérant forfaitaire, 82.327 fr. 31 versés sans cause à ce gérant, et 60.000 francs affectés au remboursement de parts bénéficiaires de la Société... (filiale de la Société en cause) ». Le Conseil d'Etat examine les uns après les autres ces éléments de déficit, non pas évidemment au point de vue comptable, mais au point de vue juridique ; quant aux Commissions escomptées après avoir examiné les statuts en vigueur antérieurement à 1912, et les statuts modifiés à cette date, il conclut : « Qu'au regard des Sociétaires adhérents après le 1^{er} Septembre 1912, l'ouverture à l'actif d'un compte de commissions et d'escomptes n'était ni illégale ni interdite par le pacte social ; mais que les dispositions des statuts antérieurs à 1912 ne permettraient pas l'emploi qui vient d'être dit des fonds des participants... ; que, dès lors, si le grief du Ministre n'est pas fondé en ce qui concerne les contrats postérieurs à 1912, le Ministre a pu justement estimer que l'actif n'était pas conforme le 11 Juin 1920, date de l'Arrêté attaqué, au pacte social relativement aux placements effectués au titre des contrats antérieurs au 1^{er} Septembre 1912 ». Le Conseil d'Etat examine ensuite les autres éléments du déficit ; il admet que les sommes de 60.000 et de 35.000 francs doivent bien être ajoutées au déficit ; mais il considère pour les deux autres sommes : « Que le prélèvement de 530.703 fr. 99 a été effectué en exécution de décisions d'Assemblées Générales extraordinaires qui ont pu admettre la créance du Gérant forfaitaire en vertu de leurs pouvoirs d'interprétation des statuts ; qu'ainsi ce prélèvement a été opéré sans violer les engagements de la Société

envers ses adhérents ; qu'il est affirmé par la Société et qu'il n'est pas contesté par le Ministre que la dette de 88.327 fr. 88 n'existait plus au moment du Refus d'Enregistrement ». Le Conseil tire alors de ces constatations de fait, la conclusion suivante : « Qu'il résulte de ce qui précède que le chiffre du déficit, s'il ne saurait être déterminé d'une façon précise en ce qui concerne les Commissions escomptées, est, en tous cas, notablement inférieur au chiffre retenu par le Ministre à l'appui de la décision attaquée ; qu'en cet état, il y a lieu, sans qu'il soit nécessaire d'ordonner l'expertise réclamée par la Société..., de renvoyer ladite Société devant le Ministre du Travail pour y être par lui procédé à un nouvel examen de sa demande d'Enregistrement, en faisant application des principes exposés ci-dessus ».

Cet Arrêt du 16 Mars 1923 constitue un document important pour l'étude des pouvoirs du Conseil d'Etat en matière d'annulation des décisions ministérielles relatives à la Reconnaissance. On voit comment le Tribunal Administratif se reconnaît le droit de rechercher s'il n'y a pas eu « Excès de Pouvoir » dans la détermination même des motifs invoqués par le Ministre à l'appui de sa décision ; comment, sans discuter *les chiffres* produits par l'Administration d'après le rapport du Commissaire-Contrôleur, le Conseil se réserve d'apprécier la nature juridique des éléments qu'ils représentent. On voit, enfin, comment le Contrôle du Droit se prolonge dans le Contrôle du Fait, et quelle sérieuse garantie contre l'arbitraire de l'Administration ou ses erreurs donne aux Sociétés le Recours en Annulation devant le Conseil d'Etat.

L'étude qui précède donne une idée générale de la Législation des Assurances. Les caractères formels juridiques et politiques qui se sont manifestés dans le Droit Public de la Constitution se retrouveront dans les règlements relatifs au Fonctionnement et à la Dissolution des Sociétés. Les principaux sont les suivants :

— La législation comprend un très grand nombre de textes.

— Ces textes ne s'appliquent, en général, qu'à une seule Branche d'Assurances, et n'ont pas d'unité juridique ;

ainsi, des activités de même nature sont régies par des règles différentes. Ces divergences sont tantôt justifiées, tantôt arbitraires et quelquefois illogiques. Elles ont toujours pour origine la diversité des textes législatifs et les traditions des diverses sections du Conseil Supérieur.

— L'autonomie des règlements applicables aux diverses Branches d'Assurances a une origine historique et politique : la première Loi de Contrôle remonte à 1899 et a pour objet essentiel de sauvegarder les intérêts financiers de l'Etat ; la seconde date de 1905, époque à laquelle le législateur pensait encore que le libre jeu des saines initiatives individuelles suffisait à satisfaire l'intérêt général. Les dernières interventions datent de ces dernières années ; leurs auteurs ont visé, non seulement à garantir la correction des opérations d'Assurances, mais à les coordonner et à les diriger.

Une évolution d'une telle ampleur a une répercussion profonde dans le détail des règlements. Elle s'est traduite par une précision technique de plus en plus grande, par des pouvoirs d'investigation, d'appréciation de redressement et de *veto* de plus en plus larges ; par des attributions économiques, financières et sociales de plus en plus étendues (1).

Mais les différentes Lois de Contrôle ont ajouté de nouveaux textes sans refondre les anciens (2) ; il résulte

(1) Ainsi, à mesure que le Contrôle était étendu à de nouvelles branches et que la Surveillance des Sociétés de Droit Commun était « renforcée », les textes devenaient de moins en moins imparfaits. Un exemple très net est obtenu par la comparaison des règles posées pour la Reconnaissance des « Sociétés Accidents ». Les textes du Décret-Loi de 1935 et du Décret de 1936 sont d'une valeur doctrinale tellement supérieure à ceux de la Loi de 1898 et du Décret de 1899, que les pouvoirs du Ministre sont plus larges et les garanties des Sociétés plus grandes.

(2) Il est en effet impossible pour de multiples raisons (politiques, financières, commerciales et administratives) de procéder à des refontes incessantes. C'est pourquoi les règles générales du Droit Public des Assurances sont si peu nombreuses ; dès que l'on pose un principe, on y trouve des exceptions ; la terminologie elle-même varie d'une branche d'Assurances à une autre branche.

EXEMPLES. — Règles relatives à la Décision de Reconnaissance : on ne peut dire ni que la Reconnaissance est prise par Arrêté Ministériel, ni qu'elle est prise par simple Dépêche, ni même qu'elle est publiée au *Journal Officiel*.

Règles relatives à l'Avis du Conseil Supérieur en matière de Reconnaissance : on ne peut dire ni que l'Avis est obligatoire, ni qu'il est

de là une juxtaposition de règlements conçus dans un esprit tout à fait différent ; ainsi, chose paradoxale, les Branches dont le Contrôle s'imposait d'une manière si impérieuse qu'il a été institué avant le début de ce siècle, se trouvent avoir un régime à la fois plus libéral et moins souple que les Branches soumises tout récemment à l'inspection (1) ; bien plus, les pouvoirs du Ministre se trouvent quelquefois, surtout depuis la promulgation du Décret-Loi du 25 Août 1937, moins étendus en matière de Société Contrôlée qu'en matière de Société Surveillée (2).

Cependant, le principe demeure, et est de même renforcé, du caractère purement administratif de l'Autorité de Contrôle. Celle-ci reste, en effet, soumise à la juridiction de Conseil d'Etat ; elle doit demander aux Tribunaux Judiciaires l'application des sanctions. Ainsi peuvent s'accroître les Pouvoirs de la Direction des Assurances Privées sans qu'il y ait lieu d'en craindre l'arbitraire, et sans que diminuent les garanties accordées aux Sociétés.

obligatoire pour les Sociétés soumises au Contrôle, ni même qu'il est obligatoire pour les Sociétés Accidents soumises au Contrôle. Le Cautionnement des Sociétés d'Assurances sur la Vie est tout à fait différent du Cautionnement des autres Sociétés d'Assurances Contrôlées. L'Agrément des Sociétés étrangères est un acte gouvernemental ; l'Agrément des Sociétés Automobile est un acte administratif, etc...

(1) Si par exemple une Société de valeur douteuse demande la Reconnaissance Accidents du Travail, l'Autorité de Contrôle ne peut que la lui refuser ; au contraire, en matière Automobile, le Ministre pourra exiger une majoration du Cautionnement ; si la Société peut verser la somme exigée, elle obtiendra l'Agrément. Ainsi l'initiative accordée à l'Administration est avantageuse aux organismes soumis au Contrôle : le système est à la fois plus *autoritaire* et plus *souple*.

(2) Par exemple, le Ministre du Travail peut exiger au titre du Contrôle Automobile (Arrêté du 18 Mars 1937) des renseignements sur les Assurances de Droit Commun qu'il ne pourrait obtenir au titre du Décret du 28 Février 1899 et du Décret du 8 Mars 1922 ; l'expertise des valeurs immobilières ne peut être entreprise en matière Accidents du Travail qu'après avis du Comité Consultatif, alors qu'elle est possible en Droit Commun sur la seule initiative du Ministre (Décret-Loi du 25 Août 1937). On verra que l'Administration s'efforce constamment d'« aligner » les réglementations anciennes sur les plus récentes ; mais cela n'est pas toujours possible, d'une part à cause de l'esprit très différent qui inspire les diverses lois de Contrôle et des délégations très variables qu'elles accordent au Pouvoir Exécutif, d'autre part à cause des résistances qu'opposent les Comités Consultatifs (Voir à ce sujet la Conclusion générale de cet ouvrage).

DEUXIÈME PARTIE

FONCTIONNEMENT NORMAL
D'UNE SOCIÉTÉ

Le Contrôle de l'Etat est imposé aux Compagnies d'Assurance dans l'intérêt des assurés et dans l'intérêt général, c'est-à-dire dans un esprit à la fois économique et social ; les règlements ont donc un double objet : financier et juridique (1).

Les dispositions qui résultent de ces deux ordres de préoccupations ne sont pas aussi distinctes qu'il peut le paraître *a priori*. Ainsi, la comptabilité est régie, avant tout, par des règles d'ordre financier, mais les questions juridiques (privilèges des assurés, nature des créances) y jouent un rôle non négligeable ; de même le fonctionnement technique de la Société (c'est-à-dire son activité proprement industrielle), et son fonctionnement social ne sont pas uniquement régis par des principes juridiques.

Cette division n'en répond pas moins à la nature des choses ; c'est pourquoi il sera traité en premier lieu des « règles financières et comptables » ayant plus spécialement pour objet de garantir la *solvabilité* de l'*assureur* ; — en second lieu des « règles juridiques et administratives » ayant pour but principal la *moralité* de l'*Assurance*.

(1) Il faut rappeler que, de plus, le Contrôle des Sociétés étrangères a un objet politique de Défense Nationale.

RÈGLES FINANCIÈRES ET COMPTABLES

SOLVABILITÉ DE L'ASSUREUR

Le Contrôle a pour tâche fondamentale d'imposer une comptabilité correcte, c'est-à-dire sincère, exacte et claire. Ce principe n'est écrit dans aucune Loi de Contrôle, mais il s'impose avec évidence (1).

Une comptabilité sincère est celle qui ne dissimule aucun des engagements de la Société et ne fait état d'aucun avoir fictif ; une comptabilité exacte est celle qui attribue à chacun des éléments de l'actif et du passif sa valeur réelle ou sa valeur légale ; une comptabilité claire est celle qui permet d'abord aux dirigeants de l'entreprise, ensuite aux assurés et aux tiers lecteurs du Bilan, de reconnaître les caractéristiques juridiques et financières des divers engagements et des investissements qui en sont la contrepartie (2).

Il faut reconnaître que les règles de Comptabilité ne peuvent, en général, être définies d'une manière doctrinale ; il est impossible de prévoir et de déterminer *a priori* tous les engagements et tous les biens d'une Société ; seule, la vérification sur place peut à la fois sanctionner l'application des principes, apprécier les difficultés accidentelles, et relever les incorrections : la comptabilité est une *question de fait*.

Cependant, la législation du Contrôle a pu intervenir pour fixer certaines règles relatives à l'évaluation du Passif ; au placement et à l'évaluation de l'Actif ; à la présentation des comptes.

(1) Voir à ce sujet l'Art. 8, § 3 du Décret-Loi du 8 Août 1935 (sur la sincérité seulement) et le Décret-Loi du 30 Octobre 1935 relatif aux Administrateurs (sur un cas particulier de l'inexactitude, très voisin du manque de sincérité). La Loi du 24 Juillet 1867 dispose que le bilan et le compte de profits et pertes doivent être établis chaque année « dans la même forme que les années précédentes » et que « les méthodes d'évaluations des divers postes doivent être immuables », sauf décision de l'Assemblée générale (Art. 34 modifié par le Décret-Loi du 30 Oct. 1935). Le même article a été encore remanié par le Décret-Loi du 31 Août 1927, qui a ajouté la prescription suivante : « Le compte de profits et pertes doit exprimer sous des rubriques distinctes les profits et pertes de provenances diverses ». Cette disposition très intéressante interdit les compensations arbitraires et les groupements obscurs ; c'est une des premières dispositions de technique comptable qui soit introduite dans la législation des Sociétés

(2) Voir à la fin du volume cette note sur la Comptabilité française.

CHAPITRE PREMIER

LE PASSIF DU BILAN

Le Passif du Bilan représente les sommes dont la Société reste comptable, c'est-à-dire débitrice soit envers ses associés, soit envers les tiers. Les éléments qui le composent sont donc très différents les uns des autres, soit par leur nature juridique, soit par leur caractère financier.

* *

Le Passif représentant les sommes dont la Société est débitrice, est le compte de l'épargne constituée ou accumulée par les Associés.

Cette épargne peut revêtir deux aspects : tantôt elle est destinée à permettre ou à favoriser l'activité sociale, à accroître les moyens d'action, à développer la puissance de l'entreprise ; c'est ce qu'on appelle l'*épargne créatrice* ; — tantôt elle est destinée à couvrir les engagements pris par la Société envers les tiers, c'est ce que nous appellerons, d'une manière générale, *épargne engagée* (1).

Il importe, évidemment, de distinguer d'une manière absolue ces deux ordres d'éléments passifs ; tout le monde est d'accord sur ce point ; mais personne, en France, n'a

(1) A côté des dettes de la Société envers ses associés (épargne créatrice), et envers les tiers (épargne engagée), de nombreuses Sociétés inscrivent également au Passif de leur Bilan des dettes de la Société envers elle-même (comptes d'ordre et amortissement). Ces éléments devraient, en bonne logique, être déduits de l'actif. Ainsi, au lieu des écritures suivantes :

ACTIF		PASSIF	
Valeurs Mobilières...	10.000.000	Amortissement sur valeurs mobilières....	2.000.000
Débiteurs.....	2.000.000	Provision pour débiteurs douteux.....	30.000
Primes à recevoir....	4.000.000	Provision sur portefeuille.....	1.000.000

Il faudrait ne rien porter au Passif et faire figurer le solde à l'Actif :

imposé un système qui put traduire dans la pratique cette distinction fondamentale. Il serait élémentaire d'appeler toujours du même mot les postes représentant d'une part l'épargne créatrice, et, d'autre part, l'épargne engagée ; sans doute, dans la langue des comptables on appelle plus spécialement *réserves* les comptes d'épargne créatrice ; mais les Sociétés et les textes réglementaires qualifient de réserves bien des comptes d'épargne engagée. D'autre part, le mot *réserve* est le seul qui possède une valeur juridique ; une jurisprudence a été établie, aux termes de laquelle on ne distingue au Passif du Bilan que deux sortes de réserves : les réserves « libres » à la disposition de l'Assemblée Générale, et les réserves « affectées », dont la teneur et la constitution ne peuvent être modifiées que par une Assemblée Générale Extraordinaire (1). Certaines de ces dernières réserves peuvent représenter une épargne créatrice, d'autres peuvent représenter une épargne engagée. Dans cet ouvrage, lorsque l'on voudra indiquer qu'un élément du Passif représente une épargne créatrice, on précisera qu'elle constitue une Réserve d'épargne créatrice ; pour marquer qu'un élément représente une épargne engagée, on dira qu'il est un *Engagement*.

L'épargne *créatrice* représente les sommes volontairement, mais non obligatoirement soustraites aux réparti-

	ACTIF	
Valeurs Mobilières :		
Prix de revient.....	10.000.000	
Amortissement.....	2.000.000	
		8.000.000
Débiteurs :		
Montant des créances.....	2.000.000	
Créances douteuses	30.000	
		1.970.000
Primes à recevoir :	4.000.000	
	1.000.000	
		3.000.000

Ainsi, le Bilan n'est pas inutilement gonflé et les lecteurs ne risquent pas de confondre un redressement d'écriture avec une épargne créatrice.

(1) Les mots « provision » et autres souvent employés par les comptables n'ont pas de définition juridique ; on peut d'ailleurs le déplorer.

tions annuelles des bénéfices. Les Réserves correspondantes représentent donc les dettes de la Société envers ses associés, dettes qui ne sont pas exigibles.

L'épargne *engagée*, au contraire, a été rendue nécessaire par l'existence de dettes envers les tiers, dont les caractéristiques financières peuvent être très variées : elles peuvent être exigibles, à échéances prochaines, à échéances lointaines ; — d'autre part, elles peuvent être certaines dans leur existence et leur montant, certaines dans leur existence seulement, ou même incertaines dans leur existence même. Apercevoir clairement les caractères de chaque dette est indispensable à la fois au chef d'entreprise, au Contrôleur, à l'assuré et à l'actionnaire, puisque à chaque ordre d'engagements correspond normalement à l'Actif une nature d'investissement : les dettes à court terme et les dettes exigibles ont pour couverture normale des *ressources de Trésorerie* (Caisse, Banques, Chèques Postaux ; placements à très court terme susceptibles d'être escomptés) ; les dettes à moyen et à long terme ont pour contre-partie normale des *investissements financiers* (placements en Rentes perpétuelles, obligations et valeurs amortissables ; immeubles, etc.). Le fait que la dette est ou n'est pas certaine dans son montant importe de même : en effet, si la valeur inscrite au Bilan est une simple évaluation, il faut prendre des garanties pour le cas où cette évaluation se révélerait erronée pour une cause quelconque.

Or, la terminologie actuelle et la présentation des Bilans ne permettent pas toujours de faire ces distinctions fondamentales ; aucun jugement ne peut donc être porté avec sûreté sur la situation financière d'une Société par la seule lecture de son Bilan : il faut éclairer cette lecture par des renseignements pris au siège social, et il est quelquefois très difficile de les obtenir ; dans la presque totalité des cas, ils obligent à établir une nouvelle présentation des comptes, dont les éléments résultent tantôt du groupement, tantôt du détail des postes figurant au Bilan officiel.

Pour faciliter la suite de cet exposé, nous emploierons les termes suivants :

1° Dettes certaines dans leur montant et leur date d'échéance : DETTES proprement dites. Les DETTES sont *déterminées* par la Comptabilité ; ce sont des chiffres exacts

qui peuvent être vérifiés par des pièces de Caisse, des factures ou tout autre document ;

2° Dettes certaines dans leur existence, incertaines dans leur montant ou leur valeur actuels : *Réserves pour ENGAGEMENTS*. Ces Réserves sont *évaluées* par une méthode statistique ou actuarielle, ou enfin par le total des évaluations individuelles de chaque élément. Telles sont les Réserves Mathématiques, évaluées au moyen d'une méthode actuarielle légale ; les Réserves pour risques en cours et les Réserves pour sinistres à régler, évaluées dossier par dossier en Droit Commun, ou par un minimum légal fixé à l'aide de statistiques en matière d'Assurances soumises au Contrôle ;

3° Dettes incertaines dans leur existence même : *Réserves pour EVENTUALITÉS*. Ces engagements résultent d'un événement incertain, mais possible ; par exemple : l'issue d'un procès, l'arrivée d'un sinistre incombant à la Société et contre lequel elle n'est pas assurée. Les Réserves pour EVENTUALITÉS doivent être *estimées* par le Conseil d'Administration (1).

Chacun de ces éléments peut être à court, moyen ou long terme ; en outre, certaines DETTES peuvent être exigibles.

Le principe fondamental du Contrôle peut alors s'exprimer ainsi en ce qui concerne le Passif du Bilan :

Tous les engagements de la Société, et plus généralement toutes les sommes dont elle reste comptable vis-à-vis

(1) Les EVENTUALITÉS représentent bien un engagement envers les tiers tant que l'événement prévu reste incertain ; mais s'il ne s'est pas produit (par exemple, si le procès que l'on craignait de perdre a été gagné), la Réserve pour éventualité devient sans objet. D'autre part, à l'heure actuelle, certaines Compagnies prétendent exclure de la Réserve pour sinistre à régler certains sinistres déclarés, mais qui correspondraient à un risque non couvert par la Police (Ex. : les prévisions pour avaries).

En fait, toute déclaration de sinistre doit donner lieu à une inscription sur l'état des Réserves pour sinistres à régler.

Ces exemples montrent qu'il ne faut pas attacher une valeur absolue à cette division des Réserves en Réserves d'épargne créatrice, Réserves d'engagement et Réserves de prévision ; il suffit de reconnaître qu'elle correspond en général à la nature des faits et qu'elle est en général indispensable pour juger de la situation financière de la Société. Cette distinction est de plus nécessaire à la Jurisprudence pour juger si une Réserve est ou n'est pas à la disposition de l'Assemblée générale ordinaire.

de ses associés ou débitrice envers les tiers, doivent faire l'objet d'un poste au Passif du Bilan, pour leur montant réel ou légal et sous une rubrique indiquant leurs caractéristiques financières et juridiques véritables.

a) *Leurs caractéristiques juridiques véritables.*

Les sommes épargnées pour couvrir les engagements envers les tiers doivent être distinguées des sommes épargnées pour développer l'activité de la Société, et à plus forte raison des amortissements.

b) *Leurs caractères financiers véritables.*

Les engagements à court, moyen et long termes doivent être distingués.

c) *Leur montant réel ou légal.*

Les dettes chiffrées par les documents comptables, les pièces de dépense et de recette (Capital social, Réserves d'épargne créatrice, DETTES proprement dites) doivent être *déterminées* avec exactitude par addition des postes de même nature.

Les dettes certaines dans leur existence, mais incertaines dans leur montant actuel ou leur valeur actuelle (Réserves d'ENGAGEMENTS) doivent être *évaluées* d'après les méthodes admises. Le principal effort de l'Autorité de Contrôle porte sur la réglementation et la vérification de ces évaluations. C'est là une tâche fondamentale, inhérente à la notion de Surveillance.

Les dettes incertaines dans leur existence même (Réserves pour ÉVENTUALITÉS) doivent être *estimées* avec bon sens et bonne foi, en fonction des circonstances de fait (1).

Ces distinctions indispensables au point de vue financier ne sont pas suffisantes au point de vue juridique. En effet, elles forment bien un élément de la division faite par la Jurisprudence, en Réserves libres et Réserves affectées, mais elle ne met pas en évidence les sûretés que la Loi accorde aux assurés en garantie de leurs créances contre la Société, et qui jouent en cas d'insuffisance d'actif.

Il y a lieu de distinguer à cet égard :

I. — Les Engagements envers les assurés. Réserves obligatoires et Privilèges des assurés. Ce sont les éléments essentiels du Passif, et l'effort fondamental du Contrôle

(1) Voir cette note à la fin du volume.

porte sur leur réglementation et leur vérification. Une insuffisance dans leur évaluation ou leur couverture entraîne normalement le retrait de Reconnaissance. Leur étude sera donc particulièrement développée.

II. — Les Engagements garantis par une sûreté primant le privilège des Assurés : Dettes sur nantissement et sur hypothèque, etc...

III. — Les autres Engagements et les Comptes d'épargne créatrice.

SECTION I

ENGAGEMENTS ENVERS LES ASSURÉS (1) RÉSERVES RÉGLEMENTAIRES ET PRIVILÈGES DES ASSURÉS

Avant d'entreprendre l'étude des textes relatifs aux postes du Passif, connus dans la terminologie actuelle sous le nom de Réserves Réglementaires, il y a lieu d'examiner succinctement les principes doctrinaux qui régissent les engagements d'une Société d'Assurance envers ses assurés. Il n'y a pas lieu ici de revenir sur les théories fondamentales, qui sont bien connues et développées dans maints ouvrages excellents (2) ; mais il est nécessaire de rappeler certains faits juridiques, techniques et réglementaires.

* * *

Une Société d'Assurance doit prévoir au Passif de son Bilan les postes représentant les dettes certaines qu'elle a contractées envers ses assurés, les évaluations des charges qu'elle assumera normalement dans l'avenir à leur

(1) On appelle dans le langage courant « Réserves techniques » les Réserves qui ont pour origine un engagement envers les assurés et qui tiennent à l'industrie de l'Assurance. Mais cette expression n'a pas de valeur juridique, car elle n'est écrite dans aucun texte réglementaire. Elle sera cependant quelquefois employée dans cet ouvrage.

(2) On suppose connues les définitions classiques en Assurances de Réserves mathématiques, Réserves pour risques en cours, etc., ainsi que leurs méthodes courantes d'évaluation. Cependant, on donnera en notes une définition élémentaire qui pourra guider le lecteur ayant une culture exclusivement juridique. (Voir à l'étude particulière de chaque Réserve).

profit, les prévisions de charges anormales qu'elle pourrait avoir à assumer envers eux pour des causes quelconques.

Les Engagements qui doivent être prévus au Passif sont donc de trois ordres :

— Des Dettes : sinistres à payer, rachats à payer, capitaux échus, etc...

— Des Réserves pour engagements pris : Réserves pour risques en cours, pour sinistres à régler, pour rentes à payer, etc... D'une manière générale, on peut définir ces éléments : la différence entre les valeurs actuelles (à la date de l'inventaire) des engagements de l'assureur et de l'assuré. Ces valeurs actuelles ne peuvent être définies par des moyens comptables, elles sont évaluées soit par une somme des évaluations des engagements résultant de chaque contrat, soit par des procédés statistiques, soit par des procédés actuariels. Par exemple, les Réserves Mathématiques des Sociétés d'Assurances sur la Vie représentent la différence entre les valeurs actuelles des engagements de la Société vis-à-vis de l'ensemble de ses assurés, et de l'ensemble de ses assurés envers elle ; différence calculée selon les méthodes actuarielles, c'est-à-dire selon les données statistiques appliquées dans des conditions définies par le calcul des probabilités.

— Des Réserves pour engagements éventuels, destinées à la couverture des charges anormales, c'est-à-dire non prévues par les méthodes statistiques ou actuarielles employées pour le calcul des Réserves précédentes. Par exemple : éventualité d'écarts (entre l'échéance théorique et l'échéance effective des sinistres) ; prévision pour accumulation des risques en un point donné du temps ou de l'espace, etc...

Chacun de ces éléments, Dettes et Réserves, peut être à court, moyen ou long terme ; par exemple, la réserve pour risque en cours d'une Société d'Assurance Automobile est à court terme ; la réserve pour sinistres à régler de cette même Société est en principe à moyen terme ; par contre, la réserve mathématique d'une Société d'Assurance sur la Vie est en principe à long terme. Des précisions seront données plus loin sur les caractères *financiers* des Engagements envers les assurés, qui sont d'une importance capitale pour l'étude de leur contre-partie à l'Actif.

Mais il importe, au point de vue économique et social, de faire une distinction entre les assurés et les autres créanciers d'une Compagnie d'Assurance. En effet, les assurés sont souvent liés à la Société par des contrats à long terme, dont ils ne peuvent être déliés qu'au prix de pertes importantes ; d'autre part, il leur est impossible de suivre la situation financière des Sociétés avec une sûreté suffisante ; enfin, la situation d'un assuré responsable d'un sinistre en présence d'une compagnie défaillante, pour pénible qu'elle puisse être, ne doit pas faire oublier la situation souvent plus tragique des bénéficiaires et en particulier des victimes d'un accident.

Il est donc équitable d'accorder aux créances des assurés contre la Société des garanties spéciales ; c'est pourquoi la Loi a institué dans certains cas et sous certaines modalités un privilège au profit des assurés. Malheureusement, ces dispositions ne sont pas générales ; elles sont liées en fait à l'institution du Contrôle de l'Etat.

Un certain nombre d'engagements contractés par une Société envers ses assurés doivent, en vertu de dispositions réglementaires, faire l'objet d'un poste distinct au Passif du Bilan. Ces Engagements sont appelés dans la terminologie courante : Réserve réglementaire ; on dit quelquefois aussi Réserve obligatoire, mais à tort, car les Réserves qui ne sont pas réglementaires ne sont pas pour cela facultatives : le caractère obligatoire ne résulte pas seulement de la Loi, il résulte de l'existence d'Engagements (1).

Ces Réserves réglementaires sont de natures très diverses : on peut les ramener à trois types : les Cautionnements, les Réserves de Garantie, les Réserves techniques.

Les *Cautionnements* n'existent qu'en matière de Société Contrôlée ; ils ont pour objet de garantir la solvabilité de la Société au profit d'une catégorie déterminée d'assurés, en cas de défaillance des autres garanties pour quelque cause que ce soit.

Les *Réserves de Garantie* ont le même objet. Mais à la différence des Cautionnements, elles restent en la possession des Sociétés, au lieu d'être déposées à la Caisse des Dépôts et Consignations. D'autre part, elles sont réglementaires pour toutes les Sociétés anonymes d'Assurances,

(1) SUMIEN : Traité N° 476.

Contrôlées ou non, en vertu de l'Art. 51 du Décret du 8 Mars 1922 pour ce qui est des Sociétés d'Assurances contre les accidents, et en vertu de l'Art. 5 de la Loi du 17 Mars 1905 pour les Sociétés d'Assurances sur la Vie ; ce dernier Article, à la différence du premier, est applicable aux Sociétés Mutuelles ; les Mutuelles d'Assurances sur la Vie sont donc les seules pour lesquelles la Réserve de Garantie soit obligatoire ; ce fait s'explique par la nature particulière de la Réserve de Garantie en matière d'Assurance-Vie (voir plus loin) ; quant au fait que les autres Mutuelles en sont affranchies, il peut s'expliquer par la raison historique suivante : l'Art. 51 du Décret du 8 Mars 1922 a simplement pour objet de fixer, en ce qui concerne les Compagnies d'Assurances, des modalités de constitution du « Fonds de Réserve » prévu par l'Art. 36 de la Loi du 24 Juillet 1867, plus rigoureuse que celles prévues pour les autres Sociétés par Actions ; d'autre part, les Sociétés Mutuelles d'Assurances contre les Accidents n'ont pas à fournir de garanties excédant leurs Réserves réglementaires, puisqu'elles ne prennent pas d'engagements fixes et ne garantissent pas une indemnité totale. Les Cautionnements et les Réserves de garantie apparaissent ainsi comme des Réserves pour éventualités diverses instituées pour renforcer la sécurité des bénéficiaires.

Les *Réserves techniques réglementaires* prévues par les différents textes, au contraire, n'ont plus pour objet de couvrir des dettes incertaines dans leur existence même, mais elles représentent des dettes certaines dans leur existence et incertaines seulement dans leur montant et dans leur date d'échéance individuels. On appelle en effet Réserves techniques les Réserves destinées à la couverture des Engagements pris par les Sociétés envers leurs assurés. Les Réserves Réglementaires techniques sont en Droit Commun (Art. 26 du Décret du 8 Mars 1922) : la Réserve pour risques en cours, la Réserve pour sinistres à régler. En matière de Sociétés contrôlées, les Réserves réglementaires sont pratiquement les mêmes, seulement *leurs modes d'évaluation sont RÉGLEMENTÉS* avec précision. Il existe ainsi une différence fondamentale entre les Réserves réglementaires des Sociétés Surveillées et les Réserves réglementaires des Sociétés Contrôlées. Les premières sont *réglementaires mais non réglementées* ; les secondes sont *régle-*

mentaires et réglementées (1). Il en résulte que l'Autorité de Contrôle peut exercer automatiquement les redressements nécessaires dans les Sociétés Contrôlées, tandis que l'Autorité de Surveillance manque de base pour exiger les majorations de réserves qui lui *paraissent* nécessaires dans les Branches de Droit Commun. La vérification des Réserves étant *l'élément essentiel du Contrôle financier*, on mesure combien la Surveillance manque d'efficacité (2).

De même, le Droit Commun des Assurances ne donne aux assurés aucune situation privilégiée par rapport aux autres créanciers ; en effet, le texte fondamental en cette matière est un Décret pris en exécution de l'Art. 66 de la Loi du 13 Juillet 1867, et il est impossible d'accorder un privilège autrement que par une Loi. Aucune Loi n'a été votée par les Chambres pour instituer cette sûreté dans le cas général ; par contre, on n'a pas omis de le faire chaque fois que le Contrôle était étendu à une branche d'Assurance par voie législative. Ainsi, à l'heure actuelle, l'existence d'un privilège au profit des assurés est liée à l'existence du Contrôle de l'Etat.

Mais ces sûretés ne sont pas organisées de la même manière en Assurances sur la Vie en Assurances contre les Accidents ; dans le premier cas, la Loi française a adopté le système Suisse, c'est-à-dire le privilège général sur l'actif total, à concurrence du montant des Réserves réglemen-

(1) C'est-à-dire que les premières sont obligatoirement inscrites au Bilan, mais pour le montant librement évalué par la Société ; tandis que les secondes sont obligatoirement inscrites au Bilan, mais pour un montant calculé selon une méthode forfaitaire simple, imposée par texte réglementaire. Ainsi, les Sociétés surveillées doivent-elles procéder de bonne foi à l'évaluation dossier par dossier de leur Réserve pour sinistres à régler ; ces évaluations sont très délicates et peuvent donner lieu entre le Contrôleur et le Contrôlé à des discussions sans issue ; au contraire, les Sociétés Contrôlées doivent adopter les chiffres déterminés par un calcul simple à partir d'éléments comptables (salaires assurés ; primes émises) prêtant à un minimum de contestations. Il faut noter, d'ailleurs, que la Réserve pour risques en cours est réglementée même en Droit Commun (Cf. plus loin).

(2) On a déjà insisté à plusieurs reprises sur le fait que la différence essentielle entre le Contrôle et la Surveillance ne résidait pas dans le pouvoir de vérification, mais dans le pouvoir de réglementation. Les Sociétés Contrôlées sont *réglementées* en vertu de la délégation donnée au Pouvoir Exécutif par les Lois de Contrôle ; mais cette délégation n'existe pas en Droit Commun, si ce n'est pour les règles de constitution (Loi du 24 Juillet 1867, Art. 66) ; les Sociétés Surveillées sont donc, en principe, *non réglementées*.

taires ; en matière Accidents du Travail et d'Automobile, au contraire, la Loi française a adopté le système allemand, c'est-à-dire le privilège sur les valeurs affectées à la couverture des Réserves réglementaires, à concurrence des créances réelles des assurés. Cette distinction se justifie par le fait que les Sociétés d'Assurance sur la Vie n'étant habilitées à pratiquer aucune autre branche d'Assurance que l'Assurance-Vie, le privilège général n'est pas accordé à telle catégorie d'assurés au détriment de telles autres, ce qui se produirait en matière Accident où les Sociétés pratiquent à la fois les branches Contrôlées et les branches non Contrôlées (1).

Il importe donc de distinguer les Réserves réglementaires ne donnant pas lieu à privilège, celles donnant lieu à un privilège spécial sur les placements affectés à la couverture, enfin celles donnant lieu à un privilège général sur l'actif global ; les premières sont des Réserves réglementaires simples ; les secondes des Réserves réglementaires à privilège spécial, les troisièmes des Réserves réglementaires à privilège général (2).

(1) Cette règle relative aux Assurances sur la Vie a entraîné la règle écrite dans l'article 82 de la Loi du 13 Juillet 1930, dont il sera question plus loin (Faillite et Liquidation Judiciaires).

(2) Les principes techniques, juridiques et législatifs qui viennent d'être rappelés ci-dessus amènent ainsi à distinguer théoriquement au Passif du Bilan les postes suivants relatifs aux engagements contractés par une Société envers ses assurés :

ENGAGEMENTS envers les assurés.

1° *Dettes.*

Dettes réglementaires à privilège général (Assurances Vie seulement)
(en principe exigibles).

Dettes réglementaires à privilège spécial (en principe exigibles).

Dettes réglementaires simples (id.)

Autres dettes (id.)

2° *Réserves techniques.*

Réserves réglementaires à privilège général (en Assurances Vie seulement) (court, moyen et long terme).

Réserves réglementaires à privilège spécial (court, moyen et long terme)

Réserves réglementaires simples (id.)

Autres Réserves non réglementaires (id.)

3° *Réserves d'éventualité.*

Réserves de garantie à privilège général.

Réserves de garantie sans privilège.

Cautionnements à privilège spécial.

Autres prévisions (non réglementaires).

En fait, il sera dit plus loin que les dettes envers les assurés doivent toujours être incorporées au Réserves techniques ; cela est illogique au point de vue comptable, mais cela est obligatoire, étant donnés les termes de la législation actuelle.

Ces principes fondamentaux posés, les grandes lignes du système juridique français peuvent être indiquées :

Tous les organismes d'Assurances doivent inscrire au Passif de leur Bilan des Réserves pour couvrir leurs engagements envers les assurés.

De ces Réserves, les unes sont réglementaires, c'est-à-dire prévues par les textes légaux ; les autres sont « non réglementaires », ce qui ne veut pas dire qu'elles soient facultatives ; elles sont, en effet, obligatoires chaque fois que la nature technique des opérations de la Société requiert leur existence.

Quant à la nature juridique des dettes qui doivent faire l'objet des Réserves réglementaires, elle varie selon la branche d'Assurance considérée. Pour les branches de Droit Commun, les engagements forment des Réserves réglementaires simples ; pour les branches Accidents du travail, les engagements sont tantôt des Réserves réglementaires à privilège spécial, et tantôt des Réserves réglementaires simples ; pour les branches Accidents d'Automobile, les Réserves réglementaires sont toujours des Réserves réglementaires à privilège spécial ; enfin, pour la branche Vie, les engagements envers les assurés sont toujours des Réserves réglementaires à privilège général.

Ces principes seront développés dans l'étude ci-après, qui traitera d'abord des Réserves techniques des assurés de Droit Commun (engagements d'une Société de Droit Commun envers ses assurés) ; ensuite, des mêmes éléments pour une Société Accidents soumise au Contrôle (Accidents du Travail et Accidents d'Automobile) ; enfin, des Réserves techniques d'Assurance sur la Vie.

PARAGRAPHE I

Engagements envers les Assurés de Droit Commun

Les Réserves réglementaires sont : la Réserve de Garantie ou Réserve légale ; la Réserve pour risques en cours ; la Réserve pour sinistres à régler.

Les Réserves techniques non réglementaires ne peu-

vent être énumérées limitativement ; il sera dit quelques mots de la plus importante, la Réserve pour écarts.

1° Réserve de Garantie ou Réserve légale.

L'Art. 51 du Décret du 8 Mars 1922, applicable aux seules Sociétés par actions est ainsi conçu : « La Société est tenue de faire annuellement, pour former un fonds de Réserves, un prélèvement d'au moins 20 % sur les bénéfices nets. Ce prélèvement devient facultatif lorsque le fonds de Réserves est égal au cinquième du capital ».

Le fait que cette Réserve n'est pas obligatoire pour les Sociétés Mutuelles et est substituée au fonds prévu par l'Art. 36 de la Loi du 24 Juillet 1867, peut donner à penser qu'il s'agit là d'une Réserve réglementaire pour éventualités indéterminées et non d'une Réserve technique destinée à garantir les engagements pris envers les seuls assurés. Cependant, le fait que le prélèvement est régi par le Décret de 1922 et que sa quotité est très forte, peut faire penser que cette Réserve légale a le caractère d'une Réserve technique. La discussion n'a d'ailleurs guère d'importance pratique ; en effet, il est hors de doute que les assurés n'ont aucun privilège sur le montant des valeurs affectées à la couverture de cette Réserve ; et, d'autre part, il sera indiqué plus loin que ce prélèvement ne dispense nullement la Société de constituer une Réserve pour écarts. On peut donc conclure que la Réserve légale est instituée au profit de tous les créanciers de la Société.

2° Réserve pour risques en cours.

L'Art. 26 du Décret du 8 Mars 1922 dispose que toute Société d'Assurances doit constituer « pour la catégorie des polices à cotisations payées d'avance, dont l'expiration ne correspond pas à la fin de l'exercice, une réserve pour risques en cours à la fin du dit exercice, calculée à raison de 33 % au minimum des cotisations, déductions faites des réassurances » (1).

(1) La nécessité d'une telle réserve est facile à montrer : supposons une Société qui demande une prime de 180 fr. pour couvrir un risque pendant une année, 60 fr. étant affectés aux frais d'acquisition et 10 fr. par mois à la compensation des sinistres. Si la prime a été payée un mois avant l'inventaire, il faudra constituer une réserve pour risques en cours de 110 francs ; de manière générale, il faudra constituer une réserve égale au nombre de mois restant à courir, multiplié par le prix de la couverture pendant un mois.

En l'absence d'un texte de Loi instituant un privilège sur les biens formant la couverture de cette Réserve, on peut dire qu'elle présente tous les caractères juridiques d'une Réserve réglementaire simple.

Son mode de calcul est réglementé, ce qui est exceptionnel en Droit Commun ; le taux forfaitaire est basé sur les hypothèses d'une égale répartition des encaissements dans le cours de l'exercice, et d'un coût moyen de gestion et de sinistres égal à 66 % des primes. Il est bien évident que si la première hypothèse n'est pas réalisée en fait, le montant de la Réserve doit être calculé sur d'autres bases ; ainsi, une Société n'encaissant que des primes annuelles à échéance du 1^{er} Janvier, n'a aucune Réserves pour risques en cours au 31 Décembre. De même, le taux de 66 % peut être contesté, si la Société ne paie aucun frais d'acquisition, ou a des frais de gestion inférieurs à la moyenne, et perçoit des primes réduites en conséquence.

Cependant, la nature juridique et le calcul de la Réserve pour risques en cours ne soulèvent pas de difficultés. Il n'en est pas ainsi de la Réserve pour sinistres à régler.

3° *Réserve pour sinistres à régler.*

L'Art. 26 du Décret du 8 Mars 1922, cité ci-dessus pour ce qui est de la Réserve pour risques en cours se complète ainsi : « ... une Réserve pour sinistres restant à régler à la fin de l'exercice » (1).

Cette simple phrase souleva des difficultés telles, que plus de 10 ans après sa promulgation, elle était encore interprétée de manières très différentes ; c'est seulement au cours de ces toutes dernières années que la Direction des Assurances Privées a pu imposer une interprétation unique. L'exposé de ces difficultés présente des intérêts doctri-

(1) La nécessité d'une telle réserve est facile à concevoir : si un sinistre survient peu avant la date de l'inventaire, il est déclaré et connu lors de l'établissement du Bilan ; mais son coût exact est très souvent incertain, il ne sera souvent connu que plusieurs mois plus tard, et quelquefois même plusieurs années. On dit alors qu'il est « à régler ». On doit ainsi l'évaluer et porter au Passif la somme qui doit normalement incomber à l'exercice, d'où la Réserve pour sinistres à régler. Lorsque les parties se sont mises d'accord sur le montant de l'indemnité due, ou lorsque celle-ci a été fixée par les Tribunaux, on dit que le sinistre est réglé ; il passe alors dans la catégorie des sinistres à payer jusqu'à ce que les fonds aient été entièrement versés.

naux, les uns ressortissent au Droit et à la terminologie, les autres à la technique et au calcul.

D'abord, un grand nombre d'assureurs, et plus particulièrement les Directeurs des grandes Sociétés Mutuelles d'Assurance contre l'Incendie ayant leurs sièges sociaux en province, qui représentent la plus sûre tradition comptable, estimèrent qu'il n'y avait pas lieu de comprendre dans cette Réserve les sinistres à payer. En effet, d'une part ces sinistres à payer sont, par définition même, des sinistres réglés ; et, d'autre part, ils représentent des dettes le plus souvent exigibles, en tous cas certaines, dont leur montant et leur date d'échéance ; et ces dettes ne leur paraissaient pas devoir être imputées aux Réserves, qui sont des évaluations de dettes incertaines dans leur montant ou leur date d'échéance. Ce raisonnement est tout à fait pertinent ; cependant, pour les raisons pratiques et juridiques qui seront exposées à propos de la Réserve pour sinistres à régler en matière d'Accidents d'Automobile, la Direction des Assurances Privées a été amenée à exiger que les sinistres à payer soient compris dans le montant de la Réserve pour sinistres à régler. Il serait désirable, dans ces conditions, que les termes « Réserves pour sinistres à régler » fussent remplacés par d'autres plus généraux, tels que « ENGAGEMENTS pour sinistres non payés » (1).

Les difficultés d'ordre technique étaient de celles qui soulèvent davantage les passions que les questions de terminologie. Il s'agissait de savoir si l'on devait calculer la Réserve réassurances comprises ou réassurances déduites. La Direction des Assurances Privées exige, à l'heure actuelle, sans aucune exception, que la Réserve soit calculée brute de réassurance ; elle justifie cette exigence par trois série d'arguments, dont chacune serait déterminante à elle seule. D'abord un argument de texte : l'Art. 26 du Décret du 8 Mars 1922 porte explicitement qu'il y a « déduction des réassurances » dans le calcul de la Réserve pour risques en cours, sans mention analogue au sujet de la Réserve pour sinistres à régler. Ensuite, un argument de Droit :

(1) Ainsi l'expression « sinistres à payer » n'a pas de valeur juridique : réglementairement, tout sinistre déclaré non payé est « à régler » et doit figurer dans l'état des Réserves pour sinistres à régler, même si le montant de la dette a été déterminé.

c'est que cette solution est la seule conforme aux principes généraux de la législation française, qui ne reconnaît aucun lien juridique entre l'assuré et le réassureur. Enfin, un argument de fait : c'est que la couverture de la totalité des réserves par l'assureur est la seule méthode qui garantisse la pleine efficacité du Contrôle et donne une sécurité suffisante aux assurés.

Il faut noter que ces deux derniers arguments valent aussi bien pour la Réserve pour risques en cours que pour la Réserve pour sinistres à régler ; mais il faut reconnaître que la règle qui consiste à exiger de l'assureur la couverture de ses engagements bruts de réassurance par des placements est une règle financièrement très dure ; elle oblige le cessionnaire à consentir un prêt au cédant, ou à payer les sinistres par provision dès leur déclaration, ce qui n'est pas dans les habitudes internationales. La solution actuelle est donc un compromis entre la solution théorique qui aurait conduit à l'obligation de la couverture intégrale de la totalité des risques acceptés, cédés ou non cédés, et la nécessité pratique de laisser aux Compagnies les moyens de trésorerie suffisants et la faculté de trouver des réassureurs sans difficulté trop grande. Le texte de l'Article 26 du Décret du 8 Mars 1922 est donc un exemple frappant du caractère transactionnel que présentent de nombreux règlements de Surveillance ou de Contrôle.

Cette disposition fondamentale sur la prise en charge des réassurances mises à part, la législation n'indique aucune règle pour le calcul du montant de la Réserve ; elle doit donc être évaluée de bonne foi, dossier par dossier, ou par une méthode statistique basée sur de solides principes scientifiques (1).

4° *Réserves Techniques non Réglementaires.*

Les trois Réserves Réglementaires énumérées ne suffisent pas à couvrir avec une entière sécurité l'ensemble des engagements pris par un assureur envers ses assurés. La nature technique de l'Assurance, le mode de calcul de la Réserve pour risques en cours, et les clauses particulières de certaines catégories de contrats requièrent, en effet, la

(1) Sur les inconvénients qui en résultent au point de vue du contrôle, voir plus loin,

mise en Réserve d'une portion supplémentaire des primes perçues.

Il est impossible d'énumérer *a priori* toutes les Réserves techniques non réglementaires que les Sociétés d'Assurances peuvent être amenées à ouvrir dans leurs écritures. Les unes ont le caractère d'une Réserve pour engagement pris : par exemple les « provisions » pour primes payées d'avance, les « provisions » pour contrats de longue durée à primes décroissantes, etc. D'autres, au contraire, ont un caractère assez mal défini, qui tient à la fois de la Réserve pour éventualité, de la Réserve pour engagements, et de la Réserve d'épargne créatrice. La plus importante Réserve de cette catégorie est la Réserve pour écarts dans l'échéance des sinistres, appelée aussi Réserve de Sécurité.

Il est évident que des variations importantes peuvent se produire dans le nombre et dans l'importance des sinistres survenant au cours de plusieurs exercices pour un nombre donné de capitaux assurés ; il est donc nécessaire de prélever une partie des bénéfices réalisés au cours d'un exercice où le coût des sinistres a été inférieur à la moyenne statistique, au profit des exercices où le hasard a joué au détriment de la Société (1). On voit ainsi que cette Réserve pour écarts a pour résultat de stabiliser les dividendes dans une Société par actions ; c'est pourquoi on peut lui reconnaître le caractère d'une Réserve libre. Mais un examen plus attentif de la question montre que le but poursuivi est beaucoup plus important que la régularisation des dividendes annuels ; il s'agit, en effet, d'éviter qu'une Société puisse être mise en faillite par une simple série de sinistres graves (2).

Telles sont des Réserves que doivent, réglementaire-

(1) C'est cette Réserve pour écarts qui est prévue comme facultative par l'Art. 27 du Décret du 8 Mars 1922, sous le nom de « fonds de Réserve complémentaire ». Il est assez curieux de voir réglementer une Réserve facultative ; en réalité, le Décret a seulement pour objet de suggérer aux Sociétés l'inscription dans les statuts des sages mesures qu'il préconise. Mais en doctrine cette Réserve est obligatoire.

(2) Dans un travail qu'il vient de publier, à l'occasion du Congrès International des Actuaires : « *En marge de la Réserve de sécurité en Assurance Grêle* », M. RAILLARD a montré l'impérieuse nécessité de la Réserve pour écart dans ce cas particulier tout à fait typique et a donné une méthode de calcul.

Le calcul de cette Réserve est très délicat dans le cas général.

ment ou non, constituer les Sociétés d'Assurances pour garantir leurs engagements envers les assurés dans une branche de Droit Commun. Aucune de ces Réserves n'emporte privilège au profit des assurés. Les mêmes catégories se retrouvent en matière de Sociétés Contrôlées ; mais une sûreté réelle est attachée aux Réserves réglementaires, et leur mode de calcul est toujours fixé.

PARAGRAPHE II

Engagements envers les Assurés **dans les Branches Accidents soumises au Contrôle**

En matière d'Assurance contre les Accidents soumises au Contrôle (Assurance contre les Accidents du Travail et Assurances contre les accidents d'Automobile) les engagements envers les assurés sont couverts, grâce à l'inscription au Passif du Bilan de postes rentrant dans l'une des trois catégories suivantes : Cautionnement, Réserves « techniques » réglementaires, Réserves « techniques » non réglementaires.

* * *

En principe, les Cautionnements sont des garanties destinées à parer à une insolvabilité résultant d'une cause quelconque. Mais il semble résulter des travaux préparatoires et des dispositions mêmes de la Loi du 9 Avril 1898, que le Cautionnement avait été institué en matière Accidents du Travail, avec l'intention majeure de sauvegarder les intérêts du Fonds de Garantie. Les auteurs du Décret-Loi de 1935 ont repris cette notion de Cautionnement, sans reprendre celle du Fonds de Garantie. Il a paru impossible, en effet, de garantir à cette époque la réparation de tout dommage causé à une personne par un Accident d'Automobile. Mais l'institution du Cautionnement marque peut-être une première étape dans la voie de cet important progrès social, et facilitera l'institution d'un fonds de Garantie Automobile.

L'un et l'autre de ces cautionnements donne ouverture à un privilège spécial, en vertu des Art. 17 de la Loi du 3 Avril 1898 et du Décret-Loi du 8 Août 1935. Le montant des Dépôts est révisé une fois par an, au moins, quant à leur montant et quant à la valeur des effets affectés à leur couverture (Décret du 28 Février 1898, Art. 3 ; Décret du 3 Juin 1936, Art. 3). En matière Accident du Travail, le Cautionnement est réglementairement fixé à « 2 % des salaires annuels qui servent de base aux Assurances en cours au 1^{er} Janvier écoulé ou à la date arrêtée par le Ministre du Travail » (Art. 2, Arrêté du 28 Novembre 1923) ; sous réserve des maxima fixés par l'Art. 3. En matière d'Assurance Automobile, les pouvoirs du Ministre sont plus étendus ; en effet, le Cautionnement est fixé à 10 % du total des primes émises au cours du dernier exercice, avec minimum de 500.000 francs ; mais, pendant les cinq premières années qui suivent la date de la publication au *Journal Officiel* de l'Arrêté d'Agrément, le Cautionnement peut être majoré d'une somme au plus égale à 1 million, sur décision prise par le Ministre, le Comité Consultatif entendu (A. M., 2 Juillet 1936).

On mesure ici le progrès accompli par la législation de 1898 à 1936, et l'on voit quels pouvoirs efficaces sont donnés à l'Autorité de Contrôle pour assurer la solvabilité des Sociétés qui n'ont pas encore fait la preuve de leur stabilité.

Les règles relatives à l'estimation des valeurs affectées à la couverture du Cautionnement sont également indiquées dans les Arrêtés du 28 Novembre 1923 pour les Assurances Accidents du Travail et du 2 Juillet 1936 pour les Assurances Accidents d'Automobile.

* * *

De toutes les Réserves Techniques que doit constituer une Société d'Assurances contre les Accidents du Travail, la Réserve Mathématique seule donne lieu à privilège et à réglementation spéciale (Art. 27, Loi du 28 Février 1899). Au contraire, le Décret-Loi du 8 Août 1935 donne le caractère privilégié (privilège spécial) à toutes les Réserves réglementaires relatives à l'Assurance Automobile (Art. 6).

Ainsi, il existe en matière Accident du Travail, des Réserves réglementaires qui sont des Engagements réglementaires à privilège spécial (Réserves Mathématiques) et d'autres qui sont des engagements réglementaires simples (Réserves pour risques en cours, Réserves pour sinistres à régler, etc.) ; au contraire, toutes les Réserves réglementaires techniques Automobile sont des Engagements réglementaires à privilège spécial.

* * *

I. — Réserves des Assurances contre les Accidents du Travail

Les raisons pour lesquelles le Législateur a donné à la seule Réserve Mathématique le caractère privilégié sont de deux ordres : d'ordre technique, c'est qu'il importe de sauvegarder avant tout les droits des rentiers, créanciers à long terme ; d'ordre historique, c'est que la « Gestion spéciale » est, en vertu du Décret du 28 Février 1899, seule assujettie au Contrôle. En fait, les bénéficiaires d'indemnités dues pour incapacités non permanentes sont garanties par un privilège général sur les biens du chef d'industrie. Les créances des ouvriers bénéficient donc, dans tous les cas, d'une sûreté réelle. Mais la créance des patrons sur les Sociétés d'Assurances est dépourvue de cette garantie. Cette distinction, qui n'est pas indéfendable au point de vue social, ne se justifie guère au point de vue financier. Sans doute est-il nécessaire d'avoir présent à l'esprit la différence fondamentale qui existe entre les engagements à court terme, risques de répartition, et les engagements à long terme, risques de capitalisation ; la différence de nature qui existe entre les deux entraîne de nombreuses conséquences techniques, commerciales, financières et juridiques ; mais il n'en résulte pas que toute sûreté réelle doive être refusée aux engagements à court terme. C'est pourquoi il est à souhaiter que le législateur ait prochainement l'occasion d'étendre le privilège à tous les engagements de la Société envers ses assurés comme envers les bénéficiaires ; en même temps, le Contrôle pourrait être institué sur l'Assurance des incapacités temporaires.

A) *Réserves Mathématiques* (Réserves réglementaires à Privilège spécial).

Ainsi, la Réserve Mathématique est encore, à l'heure actuelle, avec le Cautionnement, le seul engagement envers les assurés donnant lieu à un privilège (Loi du 9 Avril 1898, Art. 27) et le seul réglementé par les textes de Contrôle.

Elle comprend les cinq éléments suivants : a) Réserve Mathématique pour rentes en cours (ou Réserve Mathématique proprement dite) ; b) Réserve pour rentes non réglées financièrement ; c) Réserves pour arrérages dus non payés ; d) Réserve complémentaire ; e) Réserve des rentes consignées.

La Réserve Mathématique pour rente en cours représente la valeur actuelle, à la date de l'inventaire, des rentes que la Société doit servir aux victimes d'une incapacité permanente partielle ou totale, ou aux ayants droit d'une victime ayant trouvé la mort (1). Le calcul de cette réserve est réglementé par les Art. 7, 8 et 9 du Décret du 28 Février 1899. Elle a « pour minimum de valeur le montant représentatif de rentes et indemnités à servir à la suite d'accidents ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente, et survenus jusqu'à la date de l'inventaire. Les capitaux représentatifs sont calculés d'après un barème minimum déterminé par le Ministre du Travail, après avis du Comité « Consultatif ». Chacun de ces accidents, appelés « graves » dans le langage courant, est porté à la connaissance de l'Autorité de Contrôle par états mensuels, émanant à la fois des Justices de Paix et des Sociétés d'Assurances. Les bureaux de la Direction des Assurances Privées peuvent ainsi vérifier et calculer eux-mêmes le montant de la Réserve, ce qui n'est pas possible en matière d'Assurance sur la Vie ; c'est

(1) De manière générale, on appelle Réserve Mathématique les sommes nécessaires à la couverture des engagements pris par une Société et dont la valeur dépend uniquement de la durée de la vie humaine et du taux de l'intérêt ; de telle sorte que la « valeur actuelle » en est *mathématiquement* calculable à l'aide des tables d'intérêt et de mortalité. Il en est bien ainsi pour la Réserve pour rentes en cours, puisque le montant de la rente est connu. La valeur actuelle est alors (si on appelle r , la rente, i le taux de l'intérêt et p_n la probabilité de vie assurée à la fin de la n^{e} année qui suit l'inventaire) la somme de termes tels que : $r p_n (1+i)^{-n}$. Mais on en est venu, en matière Accidents du Travail à appeler « Réserves Mathématiques » la totalité des engagements résultant pour l'Assureur des sinistres graves, réglés ou non, jusqu'à extinction ou constitution des rentes.

pourquoi l'Art. 8 du Décret du 28 Février 1898 dispose que le montant de la Réserve Mathématique est arrêté chaque année, la Société entendue par le Ministre du Travail... ». L'Art. 9 dispose que les Sociétés « ne sont pas astreintes à la constitution de Réserves Mathématiques... si elles opèrent immédiatement le versement des capitaux constitutifs des rentes et indemnités à la Caisse Nationale des Retraites... ». Cette exemption évidente s'applique en fait à un bon nombre d'organismes ; les dirigeants de nombreuses Sociétés estiment, en effet, non sans logique, devoir se décharger de la gestion financière d'un portefeuille, et limitent l'activité de leur Société au paiement des sinistres (indemnités et capitaux) à l'exclusion de tout arrérage de rentes.

Les autres éléments de la Réserve Mathématique réglementaire ne sont pas des véritables Réserves Mathématiques au sens actuariel du mot ; ils ont été groupés sous la rubrique « Réserve Mathématique », afin de leur attribuer le bénéfice du privilège institué par l'Art. 27 de la Loi du 9 Avril 1898, conformément à l'esprit de ce texte ; les uns représentent des sommes dues, de véritables dettes (arrérages dus non payés) ; les autres sont, soit de véritables réserves pour sinistres à régler, pour lesquels le taux exact de l'incapacité permanente n'est pas encore connu et pour lesquels, par conséquent, la rente n'est pas encore fixée (rentes non réglées financièrement) ; soit des comptes d'attente (rentes consignées). Le dernier, enfin (réserves complémentaires), représente des engagements éventuels. Il importe d'étudier successivement ces trois derniers éléments.

La réserve pour rentes non réglées financièrement était autrefois estimée dossier par dossier, ce qui donnait lieu à de grandes difficultés de vérification, ou par des méthodes statistiques variables suivant les Sociétés, et que l'Autorité de Contrôle pouvait si difficilement contester. L'Arrêté Ministériel du 25 Juin 1921 a apporté une très importante amélioration à ce régime (1), en instituant un minimum forfaitaire, facile à vérifier, et permettant à la Direction

(1) Cet Arrêté n'a pu être pris qu'après modification de l'Art. 7 du Décret du 28 Février 1899 par le Décret du 22 Avril 1921.

des Assurances Privées de fixer sans contestation possible le montant de la Réserve. L'Art. 1^{er} de cet Arrêté est ainsi conçu :

« Pour tous les accidents inscrits au registre des sinistres graves, affecté à la gestion du risque de mort ou d'incapacité permanente, jusqu'à la date de l'inventaire, et qui n'ont pas fait l'objet à cette date d'un règlement financier, la Réserve Mathématique minimum représentant les capitaux constitutifs des rentes à servir en cas de mort ou d'incapacité permanente sera fixée à 125 p. 100 du total des salaires de base servant à la détermination des rentes, et calculés, pour chaque sinistre inscrit, conformément aux dispositions des articles 2 et 8 de la Loi du 9 Avril 1898, en vigueur au moment de l'accident.

« Toutefois, le pourcentage fixé au paragraphe précédent pourra être réduit si la Société justifie qu'il est trop élevé, pour les risques qu'elle assure, par la production d'une statistique portant sur ses propres opérations pendant les cinq dernières années, à la condition que la nature des risques couverts n'ait pas sensiblement varié pendant ce laps de temps. La demande, accompagnée des justifications de la Société, devra être formée trois mois au moins avant la date de l'inventaire.

« Ce pourcentage pourra être augmenté, par décisions individuelles, si le Ministre du Travail constate, dans les conditions statistiques indiquées au paragraphe précédent, que le taux de 125 p. 100 est insuffisant eu égard aux risques couverts par des Sociétés déterminées. »

Ce texte est rédigé avec beaucoup de souplesse et a donné toute satisfaction depuis quinze années qu'il est en vigueur.

Le régime des rentes consignées est fixé par un texte beaucoup plus ancien, mais qui donne également satisfaction. Il est défini par l'Art. 1^{er} de l'Arrêté Ministériel du 18 Décembre 1902, ainsi rédigé :

« Toute Société placée sous le régime de cautionnement visé par l'Article 3 de l'Arrêté Ministériel du 29 Mars 1899 qui, pour quelque motif que ce soit, se trouve dans l'impossibilité d'effectuer à la Caisse Nationale des Retraites, dans un délai de deux mois à compter de la date de l'ordonnance ou de la décision judiciaire fixant une rente à sa charge, en vertu de la Loi du 9 Avril 1898, le versement du capital constitutif de ladite rente, devra, dans le même délai, déposer à la Caisse des Dépôts et Consignations un titre de rente 3 % perpétuel de quotité égale à celle de la rente non encore constituée. » (1).

Il s'agit donc des seules Sociétés qui n'assurent pas le service des rentes, mais versent les capitaux à la Caisse Nationale des Retraites ; il est normal d'obliger ces Sociétés à consigner les rentes réglées lorsque l'absence d'une

(1) L'Arrêté du 7 Décembre 1933 a ajouté les rentes 4 % 1917-1918 et 4,5 % 1932.

pièce indispensable ou toute autre raison a retardé la constitution de la rente viagère.

Les Réserves complémentaires ont une origine tout à fait différente. Elles ont pour objet de couvrir les charges qui résultent pour les assureurs de l'aggravation des incapacités permanentes ; l'expérience a prouvé en effet que les actions en révision de rentes (Loi du 9 Avril 1898, Art. 17) se traduisent dans l'ensemble par un accroissement du chiffre total des rentes à servir. La Direction des Assurances Privées calcule le montant de cette réserve par une méthode forfaitaire ; si l'on appelle R' , R'' , R''' le total des rentes réglées *au cours* de l'exercice et, respectivement, des deux exercices précédents, le montant a pour valeur : $2,5 R' + 1,5 R'' + 0,5 R'''$ (1).

On peut conclure de cette étude que sont groupés sous le titre réglementaire de « Réserves Mathématiques » et bénéficiant du privilège spécial institué par l'Art. 27 de la Loi du 9 Avril 1898 tous les engagements des Sociétés relatifs aux sinistres ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente.

B) *Autres Réserves réglementaires* (Réserves réglementaires simples).

Les Réserves réglementaires relatives aux sinistres ne devant pas entraîner le paiement de rentes ne donnent lieu, en l'état actuel de la législation, ni à Contrôle, ni à privilège. Ce sont des Engagements réglementaires simples.

Ces Réserves sont celles prévues par le Décret du 8 Mars 1922 : Réserves pour risques en cours et Réserves pour sinistres à régler, relatifs aux accidents n'ayant pas entraîné la mort ni une incapacité permanente de travail. Les Etats Modèles prévoient un détail de ces Réserves (pour indemnités journalières, pour frais médicaux et pharmaceutiques, pour frais judiciaires, etc.). Mais aucun minimum forfaitaire n'a été fixé pour le montant de ces postes ; ainsi les règles du Décret du 8 Mars 1922 s'appliquent purement et simplement ; les évaluations doivent

(1) La majoration est accordée pour les salaires de base inférieurs à 8.000 francs et les taux d'invalidité supérieurs à 20 %. La Loi du 14 Mai 1930 a prévu la rééducation professionnelle gratuite des mutilés. La Direction des Assurances privées est chargée de l'exécution de ces dispositions.

être faites de bonne foi, dossier par dossier, ou par un procédé statistique sérieux. L'absence de méthode réglementaire rend difficiles les redressements et il serait désirable qu'un minimum légal fût fixé en matière Accidents du Travail, comme il l'a été en matière Accidents d'Automobile ; mais cela impliquerait une extension du Contrôle et soulèverait de sérieuses difficultés d'ordre technique pour fixer le taux des minima.

C) *Réserves « techniques » non réglementaires.*

Certains autres engagements envers les assurés sont explicitement prévus par les Etats Modèles, notamment les « Provisions » de primes. Mais l'énumération faite par les textes ou sur les Etats Modèles n'est pas limitative. Si les circonstances techniques l'exigent, les Sociétés doivent constituer d'autres Réserves, ainsi qu'il a été dit au sujet du Droit Commun.

On peut conclure de cette étude que les Réserves réglementaires relatives aux sinistres entraînant le paiement d'une rente sont définies avec précision et garanties dans d'excellentes conditions par un privilège spécial portant sur les valeurs affectées à la couverture de ces Réserves et du Cautionnement. Malheureusement, le fait que le Contrôle est limité à la gestion spéciale n'a pas permis d'étendre à l'Assurance des incapacités temporaires les règles appliquées à l'Assurance des accidents pouvant entraîner la mort ou une incapacité permanente. C'est pourquoi n'existe pas en matière accidents du travail l'unité qui a pu être donnée à la réglementation des Réserves relatives aux Assurances contre les accidents d'automobile en vertu du Décret-Loi du 8 Août 1935 ; les textes pris en exécution de ce Décret-Loi représentent ainsi un important progrès doctrinal et on peut les considérer comme la solution la plus parfaite possible, en les circonstances actuelles, de l'important problème des Réserves réglementaires.

* *

**II. — Réserves des Assurances
contre les Accidents d'Automobile**

En matière d'Assurances Automobiles, toutes les Réserves réglementaires sont garanties par un privilège

spécial sur les placements affectés à leur couverture ; il n'existe donc que deux catégories de Réserves techniques : les Réserves réglementaires à privilège spécial et les Réserves non réglementaires.

A) *Réserves réglementaires à privilège spécial.*

Ces Réserves sont définies par l'Art. 4 du Décret du 3 Juin 1935. Ce sont : la Réserve pour risques en cours, la Réserve pour sinistres à régler, la Réserve Mathématique. Le privilège sur les valeurs affectées à leur couverture a été institué par l'Art. 6 du Décret-Loi du 8 Août 1935. Leur évaluation est fixée par l'Arrêté Ministériel du 2 Juillet 1936.

Les dispositions adoptées par l'Arrêté du 2 Juillet 1936 pour le calcul de la Réserve pour risques en cours sont conformes aux méthodes adoptées par le Décret du 8 Mars 1922. Le principe en est que la Réserve est calculée *nette des Réassurances*, c'est-à-dire Réassurances déduites. Toutefois, des précautions ont été prises pour le cas où le montant global des cessions devenant trop important (1), la couverture des risques en cours deviendrait trop faible ; de même, au cas où le montant des sinistres atteindrait « un pourcentage anormal » par rapport à celui des primes, l'Autorité de Contrôle peut, après avis du Comité Consultatif, majorer le montant de la Réserve.

Dans le cas général, le montant de la Réserve est fixé à 33 % des primes annuelles, chiffre qui a été déterminé en admettant les contrats uniformément répartis dans le cours de l'exercice, et en fixant le taux moyen des sinistres à 66 % des primes. Si les échéances ne sont pas réparties de cette manière, le calcul de la Réserve doit être modifié en conséquence ; l'Arrêté du 2 Juillet 1936 prévoit pour cela une décision ministérielle prise après avis du Comité Consultatif.

Les progrès doctrinaux réalisés par le texte du 2 Juillet 1936 par rapport au Décret du 8 Mars 1922 sont ainsi notables ; ils permettent, en fait, de résoudre toutes les difficultés qui peuvent se présenter dans la pratique. Les progrès accomplis sont encore plus frappants pour ce qui est de la Réserve pour sinistres à régler.

(1) Supérieur à 30 % des primes.

L'Arrêté du 2 Juillet 1936 a ici encore confirmé les principes institués par le Décret du 8 Mars 1922 : la Réserve pour sinistres à régler doit être calculée *brute de Réassurance*, c'est-à-dire Réassurances non déduites. Cette règle fait partie intrinsèque du système juridique français, qui ne reconnaît aucun lien de Droit entre le réassureur et l'assuré. C'est pour une raison de même ordre qu'a été institué la règle selon laquelle la Réserve doit être calculée sans tenir compte des recours à effectuer.

Par contre, c'est en vue de faciliter le Contrôle qu'ont été posées les règles dites des 65 % et du coût moyen. En effet, les sinistres restant à régler sont le plus souvent difficiles à apprécier contrat par contrat ; chose plus grave, les dissimulations frauduleuses sont difficiles à reconnaître ; la vérification du Commissaire-Contrôleur est donc particulièrement difficile et risque de demeurer inopérante. C'est pourquoi l'Arrêté Ministériel dispose que « pour les sinistres survenus au cours des trois derniers exercices, le total des évaluations pour sinistres restant à régler..., augmenté du montant des versements effectués au titre des sinistres de ces trois derniers exercices, y compris la part incombant au réassureur, ne devra être inférieur : *a)* ni à 65 % du total des primes ou cotisations acquises à ces trois exercices ; *b)* ni au produit du coût moyen des sinistres à régler pendant les trois derniers exercices par le nombre des sinistres déclarés survenus pendant cette même période... ». La somme ainsi calculée doit être majorée de 5 % de son montant pour couvrir les frais de gestion. Ces règles reposent sur des statistiques certaines ou des principes évidents ; néanmoins, certains assureurs protestent contre elles, et spécialement contre le fait que les calculs doivent être effectués séparément en ce qui concerne les quatre catégories suivantes : transports publics des voyageurs, transports publics des marchandises ; autres risques à Paris ; autres risques en Province. D'autres assureurs invoquent, le plus souvent à tort, la haute qualité de leur portefeuille de polices. Mais ces règles sont simples, claires et absolument indispensables à l'exercice des Contrôles ; d'ailleurs, le Décret prévoit que le taux de 65 % pourra être modifié, après avis du Comité Consultatif, « si le rapport des sinistres aux primes est sensiblement supérieur ou inférieur à ce pourcentage ».

Il faut ajouter encore que le montant de la Réserve pour sinistre à régler doit comprendre les sinistres réglés à payer. Cette obligation n'est pas évidente si l'on se place au point de vue comptable ; elle s'impose, au contraire, au point de vue juridique ; il faut éviter, en effet, que le sinistre réglé non payé cesse de donner lieu à Privilège par sa sortie de la Réserve Réglementaire.

Le montant des Réserves Mathématiques pour rentes viagères à payer est fixé avec la même précision que celui des Réserves pour sinistres à régler ; l'Art. 6 de l'Arrêté du 2 Juillet 1936 est ainsi conçu : « Les Réserves Mathématiques et les capitaux constitutifs de rentes... sont calculés d'après les tarifs de la Caisse Nationale des Retraites pour l'application de la Loi du 9 Avril 1898 sur les accidents du travail, en vigueur à la date de la décision judiciaire fixant la rente ». Ces Réserves sont calculées par la Société elle-même et vérifiées au siège social par les Commissaires-Contrôleurs, contrairement à la méthode adoptée en matière accident du travail. Bien entendu, la grande majorité des Sociétés se décharge du service de rentes ; la Réserve Mathématique se réduit alors à la Réserve pour rentes non réglées financièrement et à la Réserve pour arrérages dus non payés, éléments qui ont tous les caractères des Réserves pour sinistres à régler et qui peuvent y être incorporés, puisque le privilège des assurés est ici le même sur les deux Réserves.

B) *Réserves Techniques non réglementaires.*

Les Sociétés d'Assurances contre les Accidents d'Automobile doivent, comme toutes les autres Sociétés, constituer des Réserves non réglementaires chaque fois que les circonstances techniques l'exigent (voir ci-dessus ce qui a été écrit au sujet des Assurances de Droit Commun).

* *

On peut conclure de cette étude que le plus grand progrès doctrinal réalisé par l'Arrêté du 2 Juillet 1936 consiste dans l'institution des règles dites des 65 % et du coût moyen. Par ces règles simples et forfaitaires, *qui prennent pour éléments de base des données comptables*, le chef d'entreprise, comme les Commissaires aux Comptes et les Commissaires-Contrôleurs, disposent d'une méthode

efficace pour calculer ou vérifier la Réserve pour sinistres à régler. A contrario, on peut vérifier que les frais généraux ne dépassent pas la proportion de 35 % des primes acquises à l'exercice. Enfin, en cas d'insuffisance des Réserves, la Direction des Assurances Privées dispose d'une base de redressement à l'abri de toute contestation. Ces dispositions constituent donc le type même du Règlement de Contrôle.

PARAGRAPHE III

Engagements envers les Assurés dans les Assurances sur la Vie

En matière d'Assurances sur la Vie, il n'existe pas de cautionnement ; cette étude se bornera donc aux Réserves réglementaires et aux Réserves non réglementaires.

* * *

Les Réserves Réglementaires des Assurances sur la Vie

Ces Réserves Réglementaires bénéficient d'un privilège général sur le patrimoine de la Société, institué par l'Art. 7 de la Loi du 17 Mars 1905, paragraphe 2, ainsi conçu : « Jusqu'à concurrence du montant des Réserves Mathématiques et de la Réserve de Garantie, ainsi que du montant des comptes spécifiés à l'alinéa précédent, l'actif des entreprises françaises est affecté au règlement des opérations d'assurances par un privilège qui prendra rang après le paragraphe 6 de l'Art. 2.101 du Code Civil » (1). Les éléments réglementaires sont donc : la Réserve de Garantie, la Réserve Mathématique, les Comptes de bénéfices.

La Réserve de Garantie est réglementée par l'Art. 5, paragraphe 3, de la Loi du 17 Mars 1905 : « Toutes les entreprises sont tenues, en outre, de constituer, dans les conditions prévues à l'Art 9 (cet article prévoit la prise d'un Décret), une réserve de garantie qui tient lieu du prélèvement prescrit par l'Art. 36 de la Loi du 24 Juillet 1867. Toutefois, cette réserve n'est pas obligatoire pour les opérations à forme tontinière. »

Le fait que cette Réserve tient lieu du fonds prévu par l'Art. 36 de la Loi du 24 Juillet 1867 indique suffisamment qu'il s'agit d'une Réserve pour éventualités. En effet, le prélèvement annuel destiné à constituer ce fonds a pour objet de garantir les créanciers de la Société contre un déprissement possible, pour quelque cause que ce soit, du capital social. Mais la nature particulière des opérations d'assurances a permis d'affecter par priorité cette garantie aux seuls assurés. Inversement, le fait que cette garantie a été spécialisée peut paraître lui donner une qualité technique particulière : la Réserve de Garantie semble avoir ainsi pour objet particulier de parer à une déficience éventuelle de la Réserve Mathématique, et spécialement à celle qui peut résulter d'écarts. Il serait alors logique d'autoriser les prélèvements sur cette Réserve au cours d'un exercice anormalement fertile en sinistres (c'est-à-dire faisant apparaître pour une cause quelconque un nombre de sinistres notablement supérieur à celui qui résulte des tables employées dans le calcul actuariel). Il est évident que cette faculté entraînerait l'obligation d'augmenter la Réserve des bénéfices de mortalité réalisés au cours d'une année présentant un nombre de sinistres inférieur à la moyenne, base du calcul. Le fait qu'il n'en est pas ainsi et que, d'une part, aucun prélèvement sur la Réserve n'est prévu par les textes, que, d'autre part, la Réserve n'est pas alimentée par un prélèvement sur les bénéfices de mortalité, mais par un prélèvement sur les primes encaissées (Décret du 9 Juillet 1906, quotité de 3 %) montre bien que la Réserve de Garantie n'est pas une Réserve pour écarts, mais une Réserve pour éventualités non définies.

Les Réserves Mathématiques sont, au contraire, des Réserves pour engagements certains dans leur existence, incertains seulement dans la date de leur échéance ; elles sont ainsi définies et réglementées par la Loi du 17 Mars 1905, Art. 6 : « Toutes les entreprises qui contractent des engagements déterminés sont tenues de constituer des Réserves Mathématiques égales à la différence entre les valeurs des engagements respectivement pris par elles et par les assurés » (1). Ces Réserves comprennent donc à la

(1) La Réserve Mathématique est ainsi définie comme la différence entre la valeur actuelle des capitaux à payer par la Compagnie et la

fois des dettes fixées (sinistres à régler, rachats à payer, capitaux échus à payer), et des éléments évalués (Réserves Mathématiques proprement dites pour contrats en cours).

Le mode de calcul de ces éléments est fixé par le Décret du 20 Janvier 1906, déterminant les tables de mortalité (AF et RF), le taux de l'intérêt et les chargements d'après lesquels doivent être calculées au minimum les primes ainsi que les Réserves. Le Contrôle s'exerce en fait de la manière suivante : toute demande d'enregistrement d'un tarif doit, ainsi qu'il a été dit plus haut, être accompagnée d'une « *Note Technique* » donnant des renseignements très complets sur les bases financières des contrats envisagés ; le mode de calcul des Réserves Mathématiques est indiqué avec précision tant au point de vue théorique qu'au point de vue pratique. Le tarif enregistré, la Société est liée par les dispositions de sa note technique ; les Commissaires-Contrôleurs ont pour tâche de vérifier la correcte observation des principes qui y sont énoncés.

Il y a lieu de noter ici que la partie la plus délicate de la vérification des Réserves Mathématiques ne consiste pas dans l'examen de ces calculs mathématiques ; les questions de fait sont beaucoup plus souvent génératrices d'erreurs et de fraudes ; il faut ainsi notamment vérifier l'existence des contrats en cours et l'exactitude des éléments portés sur la fiche actuarielle ou mécanographique. La fraude la plus dangereuse consiste à omettre les contrats en cours sur l'Etat des Réserves ; quant aux erreurs matérielles, elles atteignent 1 % des chiffres dans les Sociétés les mieux gérées ; heureusement, le fait qu'elles ne sont pas systématiques diminue leur importance financière, les différences de signes contraires pouvant se compenser.

valeur actuelles des primes, nettes de frais d'acquisition et de gestion (primes d'inventaires) à payer par l'assuré. Si, par exemple, la Société doit payer un capital C en cas de décès de l'Assuré au cours de la $n^{\text{ème}}$ année à venir et si la probabilité de ce décès est p_n , et si le taux de l'intérêt annuel, la valeur actuelle des engagements de l'assureur est : $Cp_n (1+i)^{-n}$; inversement, si l'assuré doit payer, s'il est vivant au début de cette année, une prime d'inventaire P , et si l'on appelle p_n la probabilité de cette vie, la valeur actuelle des engagements de l'assuré est $Pp_n (1+i)^{-n}$.

La science actuarielle a pour objet à la fois de déterminer les probabilités de vie et de mort par des moyens statistiques et de trouver des relations mathématiques permettant de déduire les éléments inconnus des éléments connus et facilitant ainsi les calculs.

Les Comptes de Bénéfice sont réglementés par l'Art. 7 de la Loi du 17 Mars 1905 : « Lorsque les bénéfices revenant aux assurés ne sont pas payables immédiatement après la liquidation de l'exercice qui les a produits, un compte individuel doit mentionner chaque année la part de ces bénéfices attribuables à chacun des contrats souscrits en France et en Algérie et être adressé aux assurés ».

La nature juridique de ces comptes ne soulève pas de difficulté ; ce sont des dettes non exigibles. Leurs calculs soulèvent au contraire, dans certains cas, des difficultés assez sérieuses.

Sans doute, au point de vue théorique, la solution est-elle la même que pour les Réserves Mathématiques : la Note technique enregistrée doit déterminer les éléments du calcul, conformément aux clauses du contrat. Mais si la perfection de la science actuarielle permet, en fait, une application pratique pour ce qui est des Réserves Mathématiques, il n'en est pas ainsi pour les Réserves de Bénéfices. La plupart des contrats prévoient, en effet, que la répartition est basée sur le bénéfice produit au cours de l'exercice par la catégorie d'assurances à laquelle appartient la police. Ces bénéfices (ou les pertes) sont déterminés par les « *Comptes Financiers* » annexés au Compte général de Profits et Pertes (Etats modèles n° 2 et 2 bis) ; mais deux colonnes de ces Etats sont difficiles à remplir exactement et donnent lieu en pratique à des estimations arbitraires dans la presque totalité des Sociétés : ce sont les frais généraux et les commissions supportées par les catégories d'assurance. Il serait désirable qu'une méthode uniforme fût adoptée par toutes les Compagnies ou imposée par le Contrôle pour la détermination de ces éléments.

Quant à présent, il faut accorder la préférence aux clauses qui asseoient la répartition sur le solde du Compte général de Profits et Pertes ; cette méthode présente, en effet, au moins l'avantage de donner une même base au calcul du bénéfice des assurés et du dividende des actionnaires (1).

(1) Exemples de clauses de participation aux bénéfices : A) 50 % des bénéfices réalisés chaque année dans la présente catégorie sont attribués aux contractants dont les polices ont au moins deux ans de date au 1^{er} Janvier de l'exercice considéré. La répartition est effectuée

Les Réserves Techniques
non Réglementaires des Assurances sur la Vie

Le principe de l'inscription au Passif du Bilan de Réserves non Réglementaires est le même en Assurance Vie que dans le cas général ; cependant, il est utile d'indiquer succinctement les problèmes posés par la Réserve de sécurité au Réserve d'écarts. Il a été indiqué plus haut que cette Réserve est indispensable au point de vue doctrinal et que la Réserve légale ne saurait en tenir lieu. Mais les bénéfices de mortalité restent en France absolument constants pour les Assurances en cas de décès, et les pertes de mortalité restent également constantes en matière de rentes viagères et d'Assurances en cas de Vie, ces deux faits ayant pour cause commune l'accroissement de la longévité humaine depuis l'établissement des tables qui servent réglementairement de base aux calculs actuariels et à la fixation des primes. L'ouverture d'une Réserve pour écarts n'aurait ainsi aucun sens dans la pratique. Il faut noter, d'ailleurs, que la Loi du 17 Mars 1905 a prévu qu'un Arrêté Ministériel peut exiger « une rectification des bases du calcul des Réserves Mathématiques..... et des tarifs..... » en cas « d'écarts notables ou répétés » entre la mortalité réelle des assurés de la Compagnie et la mortalité prévue par les tables. Enfin, le tarif minimum comprend un chargement spécial destiné à couvrir le risque d'écart, et les petites Sociétés peuvent se réassurer de manière à éviter toutes les conséquences graves d'une série anormale de sinistres.

On peut conclure de là qu'une Réserve de sécurité n'est pas, en général, indispensable aux Sociétés d'Assurances

au prorata des primes annuelles payées pendant cet exercice ; elle ne peut être inférieure à 10 % de la prime annuelle.

B) Les contrats d'Assurance Mixte participent chaque année, après attribution d'un intérêt de 5 % au capital social, à *cinquante pour cent* des bénéfices de la Compagnie tels qu'ils résultent du compte de Profits et Pertes avant toute répartition de dividende variable, proportionnellement au total des Réserves Mathématiques de ladite catégorie, comparé aux Réserves Mathématiques totales de la Compagnie.

La répartition sera effectuée entre chacun des contrats en vigueur au 31 Décembre de l'exercice considéré, au prorata des primes annuelles payées pendant ledit exercice, nettes d'impôts et d'intérêts de fractionnement

sur la Vie. Encore la question doit-elle se poser pour certains organismes (1).

* * *

La brève étude qui précède montre combien différentes dans leur nature juridique peuvent être les Réserves représentant au Passif du Bilan les engagements d'une Société d'Assurance envers ses assurés. Les unes sont des *Réserves Réglementaires à privilège général*, c'est-à-dire qu'elles sont définies par les textes et qu'elles emportent privilège général sur le patrimoine de la Société jusqu'à concurrence de leur montant total. Telles sont les Réserves Réglementaires des Sociétés d'Assurances sur la Vie (Réserves Mathématiques et Comptes de Bénéfice, qui sont des *Réserves pour engagements définis* ; Réserve de Garantie, qui est une Réserve *pour éventualités*, c'est-à-dire destinée à parer aux insuffisances éventuelles des Réserves précédentes).

Certains éléments sont des *Réserves réglementaires à privilège spécial*, c'est-à-dire qu'elles sont définies par les textes et que la Loi leur attache un privilège spécial au profit des assurés, portant seulement sur les valeurs affectées à leur couverture. Telles sont la Réserve Mathématique des Assurances contre les accidents du travail, les Réserves Mathématiques, pour risques en cours et pour sinistres à régler des Assurances contre les accidents d'Automobile. Ce sont donc toutes des *Réserves pour engagements*. Les Cautionnements sont, au contraire, des dépôts de garantie pour *éventualités* ; ils jouent pour chaque branche contrôlée un rôle analogue à celui de la Réserve de Garantie des Assurances sur la Vie ; mais les valeurs affectées

(1) On peut prendre pour valeur approximative de la Réserve de Sécurité pour n années, l'expression : $R = 3 \sqrt{Npqn} (C_0 - R_0)$, où N représente le nombre des contrats en cours, p la probabilité de sinistres par contrat, C_0 et R_0 les capitaux et Réserves Mathématiques moyens par contrat. Pour une importante Société ayant 69.000 contrats et 700 millions de Réserves Mathématiques, la Réserve de Sécurité pour 16 ans est d'environ 7 millions. Pour une Société moins importante, ayant 1.000 contrats et 10 millions de Réserves Mathématiques, la Réserve de Sécurité pour la même durée est d'environ 850.000 francs. La Réserve de Sécurité est donc proportionnellement plus importante dans les Sociétés ayant peu de contrats que dans les Sociétés ayant un gros portefeuille.

à la couverture sont détenues par une Caisse Nationale et frappées d'un *privilège spécial*.

D'autres éléments du Passif sont des *Réserves réglementaires simples*, c'est-à-dire n'emportant aucun privilège. Telles sont, d'une part les Réserves pour risques en cours et pour sinistres à régler autres que les Réserves Mathématiques, dans les Assurances contre les accidents du travail, la Réserve pour risques en cours et la Réserve pour sinistres à régler pour les branches d'Assurances soumises au Droit Commun, et, d'autre part, la Réserve de Garantie des Sociétés d'Assurance par Actions prévue par le Décret du 8 Mars 1922.

Enfin, il doit exister au Passif du Bilan, si les nécessités techniques l'exigent, des *Réserves non réglementaires*, qui ne sont ni définies par les textes, ni privilégiées. Telles sont les « Provisions de primes », les « Provisions » pour participation aux bénéfices dans les Sociétés autres que les Sociétés d'Assurance sur la Vie, les Réserves pour écarts ou pour accumulation anormale de risques en un point de l'espace, etc., etc...

Ce tableau appelle quelques remarques, les unes relatives aux sûretés données aux assurés, les autres à l'exercice du Contrôle.

* * *

Il a été exposé ci-dessus (page 107) qu'il était juste de donner aux assurés un privilège par rapport aux autres créanciers de la Société. Le régime actuel est bien insuffisant qui accorde cet avantage aux assurés sur la Vie, aux assurés contre les accidents du travail et aux assurés contre les accidents d'automobile, tout en le refusant à tous les autres (assurés de Droit Commun).

Les Cautionnements répondent à des nécessités pratiques, par exemple à la sauvegarde des intérêts d'un fonds commun ou d'un fonds de garantie. Mais les privilèges spéciaux ont été institués surtout pour des raisons historiques. Le législateur a entendu, en 1898 et en 1935, soumettre au Contrôle une seule branche d'Assurance et protéger les bénéficiaires des Assurances contre les Accidents du Travail et de l'Automobile, sans étendre cette protection aux assurés des autres branches ; il était donc nécessaire de créer des gestions spéciales et, partant, des privilèges

spéciaux. L'institution d'un privilège général au profit des seules branches contrôlées eût été, en outre, une injustice envers les assurés de Droit Commun. Le privilège spécial constitue ainsi une garantie très sérieuse, et particulièrement adaptée à l'exercice d'un Contrôle partiel (1). Cependant, la solution la plus logique semble être d'accorder un privilège général sur l'actif aux créances de tous les bénéficiaires de contrats d'Assurances (2), tout en maintenant, à titre de Garantie supplémentaire ou pour sauvegarder les intérêts d'un organisme de Compensation, les Cautionnements à privilège spécial. Mais il est indispensable pour cela que le Législateur étende le Contrôle à la totalité des opérations des Sociétés.

Au point de vue du Contrôleur, la distinction fondamentale entre les Réserves est celle des Réserves Réglementaires et des Réserves non Réglementaires. Les secondes, en effet, sont beaucoup plus difficiles à vérifier que les premières.

Le problème du Contrôle des Réserves non Réglementaires est double. Il s'agit d'une part de vérifier que les Réserves portées au Bilan par la Société sont évaluées correctement, ce qui soulève déjà de fortes difficultés, étant donné que le Commissaire-Contrôleur ne peut s'appuyer sur aucune méthode réglementaire, ni, le plus souvent, sur aucun principe technique et scientifique. Mais les difficultés sont plus grandes encore lorsqu'il s'agit de vérifier que la Société a bien pris en considération, pour le calcul des Réserves, la totalité des Engagements qu'elle a pris envers chacun des assurés. Pour acquérir une certitude absolue à ce sujet, il faudrait prendre connaissance de la totalité des contrats passés par la Société ; on ne peut donc procéder que par épreuves. Encore, si l'une de ces épreuves révèle l'existence d'un Engagement qui, d'après le Commis-

(1) Le privilège spécial donne en principe une garantie plus efficace que le privilège général, mais son assiette est limitée aux valeurs matériellement affectées à la couverture de la Réserve. Au contraire, le privilège général s'exerce sur l'actif total jusqu'à concurrence du montant *réel* des Réserves. Si une Société a minimisé ses Réserves, le privilège spécial est donc une garantie moins efficace que le privilège général (Cf plus loin, page 137).

(2) L'institution d'un tel privilège léserait évidemment les intérêts des tiers créanciers, et notamment les intérêts des créanciers des Sociétés Mutuelles. La réforme n'est donc pas si aisée qu'il peut le paraître *a priori*.

saire-Contrôleur, devrait donner lieu à la constitution d'une Réserve, la Société peut-elle souvent prétendre le contraire, et en l'absence d'un texte, l'Administration est souvent impuissante à imposer le redressement.

La vérification de Réserves Réglementaires est évidemment beaucoup plus aisée, puisqu'il ne peut y avoir de discussion sur le principe de leur Constitution. Cependant, pour éviter toute contestation sur le montant de la Réserve à inscrire au Passif, il ne suffit pas qu'elle soit définie par les textes, il faut encore qu'elle soit *réglementée* par des dispositions précises, donnant lieu à une application pratique simple. Toutes les Réserves Réglementaires ne remplissent pas ces conditions ; en effet, si les Réserves Réglementaires des Assurances contre les Accidents d'Automobile et les Réserves Mathématiques sont définies dans des termes qui excluent à peu près toute contestation, il n'en est pas ainsi des Réserves Réglementaires de Droit Commun (1).

Le Contrôle de la Réserve pour sinistres de Droit Commun restant à régler se heurte, par exemple, aux plus grandes difficultés. Il est impossible à la Direction des Assurances Privées, en l'absence d'un texte instituant un minimum légal, de critiquer la faiblesse apparente de la Réserve pour sinistres à régler ; dès lors, le Commissaire-Contrôleur ne peut que procéder à la vérification dossier par dossier, laquelle est très longue et ne permet pas d'arriver à une certitude absolue : il est, en effet, des Sociétés qui n'hésitent pas à dissimuler des déclarations de sinistres. Cette fraude ne peut alors être découverte que plusieurs années plus tard, par un rapprochement de l'état des sinistres payés avec les dossiers et avec les états des sinistres à régler des exercices antérieurs. Il est inutile d'insister sur la faible efficacité de ces méthodes et sur les prétextes que ces Sociétés trouvent, le cas échéant, pour expliquer leur « oubli ».

Encore cette vérification ne permet-elle pas d'arriver à un résultat définitif, car il est impossible de fixer avec certitude le coût d'un sinistre non réglé ; on peut émettre avec vraisemblance des chiffres variant du simple au double. Il

(1) C'est là une différence fondamentale entre le droit des Sociétés Contrôlées et le Droit des Sociétés Surveillées

faut conclure de là que le redressement d'une Réserve pour sinistre à régler de Droit Commun est pratiquement impossible (1).

On comprend ainsi que le Contrôle des engagements envers les assurés doive s'appuyer sur des textes précis, définissant des minima forfaitaires sans doute, mais faciles à calculer à *partir des éléments fournis par la comptabilité générale*. Cela n'est pas possible dans tous les cas et il existera toujours des Engagements non réglementés ; mais leur nombre doit aller en diminuant à mesure que la science de l'Assurance se perfectionne. La valeur de la Réglementation des Réserves fixe le degré d'efficacité du Contrôle (2).

SECTION II

ENGAGEMENTS PRIMANT LES PRIVILÈGES DES ASSURÉS

Les Réserves correspondant aux engagements pris par les Sociétés envers leurs Assurés doivent être classés en trois catégories : les Réserves à privilège général, les Réserves à privilège spécial, les Réserves sans privilège. En cas de faillite ou de liquidation, les créances représen-

(1) On mesure ici combien les Pouvoirs de l'Autorité de Contrôle sont plus faibles en matière de Sociétés Surveillées qu'en matière de Sociétés Contrôlées. En matière de Droit Commun, on ne peut formuler qu'une seule règle : les Réserves pour sinistres à régler doivent être évaluées de bonne foi.

(2) La situation des Sociétés Mutuelles au regard de la réglementation des Réserves est assez particulière. En effet, la réglementation est destinée à assurer le paiement intégral des sinistres, mais par définition même les organismes mutuels ne doivent payer que dans la mesure de leurs recettes (Décret du 8 Mars 1922, Art. 33). Un point est cependant certain : si une Société a payé intégralement un sinistre d'un exercice, elle doit constituer la Réserve pour sinistres à régler de cet exercice sur la base du paiement intégral. Mais il serait curieux de connaître la décision que prendrait le Conseil Supérieur s'il avait à se prononcer sur le cas d'une Société Mutuelle qui prétendrait ne payer les sinistres que dans la proportion de 80 % par exemple, et, par conséquent, calculerait la Réserve pour sinistres à régler de l'exercice correspondant sur la base de $0,8 \times 65 \%$, soit 50 % des primes. Il est probable que l'Autorité de Contrôle défendrait avant tout les intérêts des tiers bénéficiaires de l'indemnité due.

Sur les problèmes analogues posés par la Mutualité en assurance, voir Notes des pages 43, 54 et Note 1 à la fin du volume.

tées par des Réserves sans privilège sont confondues avec la masse des créances chirographaires envers les tiers. Par contre, les créances représentées par les Réserves à privilège spécial ou général sont payées par préférence aux créances chirographaires des tiers et aux créances non privilégiées des assurés (1) ; mais il importe d'examiner comment doit être réglé le conflit entre ces créances privilégiées et les créances privilégiées des tiers.

* *

Le privilège général des Réserves Réglementaires en Assurances sur la Vie est ainsi défini par la Loi de 1905, Art. 7 : « ...L'actif des entreprises françaises est affecté au règlement des opérations d'Assurances, par un privilège qui prend rang après le paragraphe 6 de l'Art. 2101 du Code Civil ». La Loi classe ainsi les privilèges des assurés parmi les privilèges généraux portant à la fois sur les meubles et sur les immeubles (Art. 2104 du Code Civil) et qui sont dispensés d'inscription (Art. 2107). Les créances énumérées par l'Art. 2101 et devant être préférées aux créances des assurés sont : les frais de Justice, les frais funéraires, les frais de dernière maladie et les frais de subsistance (ceci est sans application pratique en matière de Société d'Assurance « , les salaires des employés pour les années échues et les années courantes, les créances des victimes des accidents de travail relatives aux frais médicaux et aux incapacités temporaires, etc...

Cette énumération et les termes bien connus de l'Article 2095 : « Le privilège est un droit que la qualité de la créance donne à un créancier d'être préféré aux autres créanciers même hypothécaires », et l'Art. 2105, qui donne aux privilèges de l'Art. 2101 la préférence sur les privilèges spéciaux sur les immeubles, pourraient laisser croire que toutes les autres créances des tiers sont primées par les créances des assurés ; cependant, il ne faut pas prendre dans un sens trop absolu les dispositions de l'Art. 2095. On a toujours admis, par exemple, une exception au principe de primauté du privilège dans le cas où l'hypothèque

(1) Aucun conflit ne peut se produire entre les Réserves à privilège spécial et les Réserves à privilège général, puisque les premiers n'existent qu'en matière Accidents et les seconds seulement en matière Vie.

avec laquelle le privilège vient en concours affectait déjà l'immeuble avant son entrée dans le patrimoine du débiteur. De plus, l'Art. 2098 réserve les droits du Trésor en ces termes : « Le privilège, à raison des droits du Trésor Public, et l'ordre dans lequel il s'exerce sont réglés par les Lois qui les concernent. Le Trésor Public ne peut cependant obtenir de privilège au préjudice des droits entièrement acquis à des tiers ». Enfin, les privilèges spéciaux sur les meubles énumérés par l'Art. 2102 du Code Civil sont préférés aux privilèges généraux de l'Art. 2101 ; ainsi le créancier gagiste qui s'est fait remettre des valeurs mobilières en garantie de son avance, garde le droit de réaliser le gage pour retenir les sommes qui lui sont dues, dans les conditions fixées par l'Art. 2078 du Code Civil.

* * *

La nature juridique des Réserves à privilège général est ainsi définie sans difficulté ; la situation des Réserves à privilège spécial est moins nette. La Loi dit seulement : « Le montant des Réserves Mathématiques et des Cautionnements sera affecté par privilège au paiement des pensions et indemnités » (Loi du 9 Avril 1898, Art. 27) ; et « le montant des Cautionnements et des Réserves afférents aux opérations prévues par le présent Décret est affecté par privilège au règlement des sinistres correspondants » (Décret-Loi du 8 Août 1935, Art. 6). Aucun texte n'indique qu'il s'agisse d'un privilège général de l'Art. 2101, ni d'un privilège spécial des Art. 2102 ou 2103 ; aucune décision de jurisprudence n'est, jusqu'à ce jour, intervenue à ce sujet.

En fait, pour ce qui est des immeubles, la Direction des Assurances Privées veille à ce que le privilège soit inscrit au Bureau de la Conservation des Hypothèques. Pour ce qui est des valeurs mobilières, la Société en adresse un état détaillé à l'Autorité de Contrôle, avec désignation précise de chaque titre (Arrêté Ministériel du 25 Juin 1921, Art. 2 et 3).

Il faut admettre que l'accomplissement de ces formalités suffit à asseoir le privilège et qu'il est opposable même aux tiers qui n'ont pas connaissance de l'état adressé par la Société au Ministère du Travail ; quant à son rang, le principe qui doit être retenu est que le privilège des assu-

rés prime la totalité des autres sûretés ; il n'est pas douteux, en effet, que le législateur n'ait entendu accorder aux bénéficiaires des Contrats d'Assurances une garantie absolue. Ce privilège participerait ainsi de la nature du Nantissement ; ce caractère est particulièrement net pour les Cautionnements et les Réserves des Sociétés étrangères ; mais le fait que les Réserves à privilège spécial des Organismes français restent « aux mains de la Société » (Décret du 28 Février 1899, Art. 8, Décret du 3 Juin 1936, Art. 4) est une simple dérogation à l'Art. 2076 du Code Civil. Ainsi, les Sociétés ne sont que les détentrices des valeurs affectées.

Les créances des assurés ou des bénéficiaires semblent donc devoir être payées sur la valeur des biens affectés à la couverture des Réserves à privilège spécial, par préférence à des créances telles que celles des employés, du fisc, etc... (1). Le privilège spécial constitue donc une garantie plus efficace que le privilège général (2).

Cependant, une avance en nantissement sur les valeurs affectées serait très certainement payée par préférence à la créance des assurés. Le Contrôle doit donc veiller avec une particulière vigilance sur l'intangibilité des valeurs affectées aux Réserves à privilège spécial. La Direction des Assurances Privées a récemment conclu à ce sujet un

(1) On ne peut être affirmatif à ce sujet en l'absence de décision judiciaire ayant un caractère définitif. Chaque créancier défend en effet ses intérêts et prétend devoir être payé par préférence. C'est ainsi que, consulté à ce sujet par le Ministre du Travail, le Ministre des Finances a fait connaître qu'il considérerait la créance fiscale comme privilégiée par rapport à la créance des assurés, même dans le cas où la Loi fait bénéficier cette dernière d'un privilège spécial.

De toutes manières, il est nécessaire que l'Autorité de Contrôle ait une entière connaissance des dettes spéciales incombant aux Compagnies ; certaines Sociétés de second ordre excluent de leur comptabilité des impôts dus, sous le prétexte qu'ils sont « contestés » ; il est difficile pour le Commissaire-Contrôleur de découvrir cette fraude. Il est donc très heureux qu'un accord soit intervenu entre les Ministres des Finances et du Travail aux termes duquel la Direction des Assurances Privées doit être tenue au courant des dettes fiscales incombant aux Sociétés d'Assurances.

(2) Mais son assiette est limitée. Une créance gagée par un privilège général ne peut *jamais* être confondue avec la masse des créances chirographaires ; *au contraire*, si les valeurs grevées du privilège spécial sont insuffisantes pour couvrir la totalité des créances correspondantes, celles-ci ne jouissent d'aucune garantie particulière sur les autres parties de l'actif, et par suite tombent, pour la portion qui excède le règlement privilégié, dans la masse commune.

accord avec la Banque de France ; celle-ci porte à la connaissance du Contrôle l'ouverture des comptes d'avances consentis aux Sociétés d'Assurances ; une enquête sur place permet de connaître immédiatement des valeurs données en Garantie.

SECTION III

AUTRES DETTES ET RÉSERVES

Toutes les dettes de la Société autres que celles énumérées dans le paragraphe précédent et tous les engagements de la Société soit envers les tiers, soit envers les bénéficiaires des Assurances du Droit Commun sont primés par les Réserves à privilège spécial ou général. Ces dettes ne mettent donc pas directement en péril les créances correspondant aux Assurances soumises au Contrôle. Mais le fait qu'elles viennent en concurrence avec les Assurances de Droit Commun en rend la vérification indispensable.

Il ne peut être question ici d'énumérer les Réserves qu'une Société d'Assurance peut avoir à constituer envers les tiers. Elles peuvent être des plus diverses (personnel, fournisseurs, agents, etc...). Certains de ces postes seront étudiés plus loin (Section 3 : Présentation des Comptes) ; ce sont les comptes d'agences et les comptes de réassurances.

On doit seulement signaler ici que le Décret du 8 Mars 1922, Art. 26, a donné le caractère réglementaire à une dette envers les tiers. On sait que le droit d'émettre des obligations avait été contesté aux Compagnies Mutuelles sous le régime du Décret de 1868 ; le Décret du 8 Mars 1922 dispose que « les Sociétés d'Assurances Mutuelles ne peuvent contracter des emprunts que pour constituer les fonds... de premier établissement et d'installation... ou les Cautionnements qu'elles peuvent avoir à verser à la Caisse des Dépôts et Consignations. Toute émission d'obligation donne lieu au prélèvement obligatoire sur la part de la cotisation réservée aux frais de gestion, d'une somme cons-

tante destinée à faire face à l'intérêt et à l'amortissement des obligations émises » (1).

Toutes les Sociétés sont soumises aux règles de spécialité énoncées par leurs statuts ; les Sociétés d'Assurances sont en outre soumises aux règles légales qui régissent leur activité. C'est ainsi que l'Art. 2 de la Loi du 17 Mars 1905 dispose que les Sociétés d'Assurances sur la Vie « doivent limiter leurs opérations à une ou plusieurs de celles qui font l'objet de la présente Loi ». L'Autorité de Contrôle interprète strictement cette règle et considère que les Sociétés ne peuvent prendre aucun engagement autre que ceux dont l'exécution dépend de la durée de la vie humaine ; est ainsi considéré comme irrégulier tout acte de caution, d'achat à tempérament, etc... ».

Un tel principe n'est pas écrit dans le Décret du 8 Mars 1922 ; les Sociétés d'Assurances contre les accidents ont ainsi une liberté plus grande que les Sociétés d'Assurance sur la Vie. Elles n'en doivent pas moins limiter leur activité financière aux opérations de placement, à l'exclusion de toute spéculation (2).

(1) Par conséquent, si le service de l'emprunt ne constitue pas une annuité constante, et notamment s'il doit être remboursé en totalité à une échéance fixe, la Société doit inscrire à son Bilan une Réserve pour amortissement.

(2) NOTE sur les garanties accordées aux assurés par les deux principales législations étrangères :

En Allemagne, les Réserves Mathématiques bénéficient d'un privilège spécial sur le « fonds de couverture ». Ce fonds est placé sous la surveillance directe d'un « syndic » agréé par l'Autorité de Contrôle. Toutes les autres créances des assurés sont garanties par un privilège général sur l'actif des Sociétés.

En Suisse, les Réserves Mathématiques Vie sont portées au débit d'un « fonds de sûreté », qui est « propriétaire » des valeurs affectées à la couverture. De même, les créances des assurés contre les accidents sont garanties par un droit de « gage » sur le « Cautionnement » relatif aux branches correspondantes. Enfin, les créances qui n'auraient pu être réglées grâce à ces garanties spéciales bénéficient d'un privilège général sur le reste de l'actif de la Société.

Le principe suivant lequel la comptabilité doit être sincère, claire et exacte se traduit ainsi en ce qui concerne le Passif du Bilan : le Conseil d'Administration doit présenter à l'Autorité de Contrôle un état complet des Engagements de la Société envers ses associés, envers ses assurés et envers les tiers ; ces Engagements doivent être chiffrés à leur montant réel ou légal et doivent être présentés sous leurs caractéristiques juridiques et financières exactes.

Ce dernier problème pose des questions de terminologie ; il est assez difficile de les régler simplement à l'heure actuelle ; au moins les dirigeants de la Société ne doivent-ils point être dupes des termes en usage, et l'Autorité de Contrôle doit obtenir les renseignements propres à faire disparaître toute ambiguïté.

La vérification du fait qu'aucun Engagement pris par la Société envers des assurés ou des tiers quelconques n'a été omis en comptabilité, et oublié au Passif du Bilan ne peut être accomplie que par le Contrôle sur place ; elle requiert la connaissance de la totalité des opérations de la Société (1) ; elle est donc particulièrement délicate. Aussi, le Contrôle n'est-il sûr que si *le calcul* permettant l'évaluation des Réserves est réglementé.

Pour conduire à de bons résultats pratiques, les Réserves Réglementaires doivent ainsi non seulement être définies avec précision dans leur objet, mais comporter des minima légaux, calculés d'une manière simple à partir d'éléments comptables. Un minimum forfaitaire incontestable est indispensable à l'exercice du Contrôle ; il est toujours préférable à un calcul scientifiquement plus exact, mais portant sur des éléments difficiles à déterminer et à vérifier.

(1) Cette tâche est presque impossible à l'heure actuelle, étant donnés les effectifs réduits dont dispose la Direction des Assurances Privées. Indépendamment des vérifications accidentelles dont ils sont chargés, les Commissaires-Contrôleurs sont accrédités auprès d'une trentaine de Sociétés en moyenne par fonctionnaire ; cela donne 10 jours ouvrables par Société et par an.

CHAPITRE II

L'ACTIF DU BILAN

Après avoir vérifié que la totalité des Engagements de la Société envers ses assurés, ses associés ou les tiers figure pour leur valeur réelle, réglementaire ou normale au Passif du Bilan, l'Autorité de Contrôle examine la valeur du patrimoine dont dispose la Société, et qui doit lui permettre de faire face à ses obligations. Les deux problèmes fondamentaux qui se posent ainsi sont celui de la nature juridique du patrimoine et de sa valeur financière. La notion de Contrôle est indissolublement liée à la réglementation de ces éléments, d'une part pour éviter que l'avoir des assurés et des épargnants ne soit engagé par des spéculations hasardeuses, d'autre part pour obtenir une estimation correcte. L'étude de la nature juridique de l'Actif sera faite en deux sections : l'une relative aux Placements ; la seconde aux éléments d'Actif autres que les placements ; la valeur financière du Patrimoine sera l'objet d'une troisième section.

SECTION I

LES PLACEMENTS

La réglementation des Placements a pour objet primordial de sauvegarder les intérêts des Assurés. Cette considération interdit les opérations spéculatives ; elle requiert un revenu suffisant pour faire face aux engagements pris ; elle demande un portefeuille équilibré au point de vue financier (échéances réparties d'une manière correspondant aux besoins, réalisations faciles), et au point de vue économique (heureuse proportion entre les valeurs réelles et les valeurs fiduciaires), etc...

Mais d'autres intérêts doivent également être pris en considération : d'abord *l'intérêt général* ; les placements des Compagnies d'Assurance jouent un rôle important dans la situation économique du Pays ; les cotisations versées par les assurés et les primes versées par les épargnants doivent concourir à l'équilibre du crédit. Ensuite, *l'intérêt*

du Contrôle ; il ne suffit pas qu'un placement soit sain, il faut encore que la vérification de sa valeur vénale soit facile et qu'il ait une stabilité suffisante ; il faut éviter que les Directeurs malhonnêtes puissent réaliser une portion de l'actif aussitôt après la visite du Commissaire-Contrôleur, pour en engager le produit dans une spéculation. Enfin, *l'intérêt des associés* ; il est légitime, en effet, de donner satisfaction aux actionnaires d'une Société d'Assurance, dans la mesure où leurs intérêts ne sont pas opposés aux précédents.

Les solutions adoptées paraissent une transaction entre ces divers intérêts ; tout en amenant les Sociétés à acquérir un portefeuille composé dans une très forte proportion de valeurs d'Etat ou garanties par l'Etat, elles laissent aux dirigeants des organismes à la fois la liberté et la responsabilité de leur politique financière.

Le placement de l'Actif de toutes les Sociétés d'Assurances est en principe réglementé. Mais les règles sont loin d'être les mêmes pour chaque catégorie d'Assurance et il n'existe pas moins de cinq Décrets sur le placement de l'Actif. Les uns sont des Décrets généraux, c'est-à-dire qu'ils sont applicables à l'ensemble du patrimoine de la Compagnie : tels sont le Décret du 8 Mars 1922 relatif aux branches d'Assurance de Droit Commun, et le Décret du 9 Juin 1906 relatif aux Assurances sur la Vie. Les autres sont des Décrets spéciaux, c'est-à-dire qu'ils déterminent seulement les valeurs qui doivent être représentées en couverture des Réserves Réglementaires : tels sont le Décret du 28 Février 1899, relatif aux Assurances contre les Accidents du Travail, et le Décret du 3 Juin 1936, relatif aux Assurances contre les Accidents d'Automobile. Enfin, le Décret-Loi du 30 Octobre 1935 est un texte de superposition s'appliquant à l'ensemble des Sociétés Contrôlées. Ces règlements diffèrent profondément les uns des autres ; les uns laissent une très grande liberté aux Sociétés : tel est le Décret applicable aux Sociétés Surveillées ; les autres, plus précis, sont les Décrets applicables aux Sociétés Contrôlées. D'autre part, des progrès techniques très importants ont été accomplis dans la réglementation depuis l'origine du Contrôle ; ainsi les textes les plus récents et particulièrement le Décret du 3 Juin 1936 se trouvent les plus satisfaisants et donnent les meilleurs résultats.

Il a été indiqué plus haut que le Décret du 8 Mars 1922 fixait le Droit Commun des Assurances et devait s'appliquer sauf texte contraire. Les dispositions de son Article 57 relatives au placement de l'Actif ne sont donc complètement exclues qu'en matière d'Assurance sur la Vie ; dans toutes les autres Sociétés elles s'appliquent à la portion de l'Actif excédant les Réserves Réglementaires dont la couverture est soumise à des règles spéciales par le Décret du 28 Février 1899, ou par le Décret du 3 Juin 1936 (Accidents du Travail et Accidents d'Automobile).

De plus, chose très importante, les Réserves Réglementaires de Droit Commun doivent, en vertu des Art. 26 et 14 du Décret de 1922, être représentées par des placements, à l'exclusion de tout autre élément d'actif (1).

On peut ainsi conclure que l'Art. 57 a un double objet : d'une part il détermine l'emploi des fonds liquides excédant les besoins du service courant ; d'autre part, il énumère les biens qui, en principe, sont seuls admis en couverture des Réserves Réglementaires de Droit Commun (y compris les Réserves Réglementaires des Assurances contre les Accidents du Travail autres que les Réserves Mathématiques).

Cet Article 57 est ainsi rédigé :

« Les fonds des Sociétés d'Assurances, à l'exception des sommes nécessaires aux besoins du service courant et sous déduction des portions visées au dernier paragraphe du présent Article, sont placés de la manière suivante :

« 1° Jusqu'à concurrence des trois quarts au moins :

« En immeubles ou en prêts hypothécaires sur les immeubles situés en France ou en Algérie ;

« En valeurs de l'Etat ou en valeurs ayant une garantie de l'Etat portant sur le capital ou sur le revenu ;

« En actions de la Banque de France ;

« En prêts aux départements, aux communes, aux chambres de commerce de France ou d'Algérie, ou en obligations émises par ces divers emprunteurs ;

« En valeurs jouissant d'une garantie portant sur le capital ou sur le revenu de la part desdits départements, communes ou chambres de commerce régulièrement autorisés ;

(1) Cette interprétation très stricte des textes n'a pas toujours été imposée dans la pratique : il est cependant probable que les rédacteurs du Décret du 8 Mars 1922 ont eu l'intention d'exclure de la couverture des Réserves les fonds liquidés en Caisse, en Banque et dans les Agences. La vérification de ces trois éléments et plus particulièrement du dernier, est en effet délicate, et les sommes fongibles ne sont pas un actif suffisamment stable pour donner une entière sécurité aux assurés (Voir importante NOTE 4 à la fin du volume).

« En obligations foncières-et communales émises par le Crédit Foncier de France ;

« En prêts ou avances sur les effets publics ci-dessus désignés ;

« En ouvertures de crédits hypothécaires pour constructions d'immeubles ;

« En obligations des grandes compagnies de chemins de fer (Est, Midi, Nord, Orléans, ancien Ouest, Paris-Lyon-Méditerranée, réseau d'Alsace et Lorraine), du syndicat du Chemin de fer de Grande-Ceinture, et en obligations prévues à l'article 13, § 3, de la Convention du 28 Juin 1921, approuvée par la Loi du 29 Octobre 1921 ;

« En bons émis par les caisses de crédit municipal de France.

« 2° Pour le surplus :

« L'assemblée générale, sur la proposition du conseil d'administration, établit chaque année la liste des placements qui peuvent être opérés. Ces placements doivent faire l'objet d'un poste spécial dans le bilan.

« En dehors des limitations fixées aux paragraphes précédents, les Sociétés peuvent employer les portions de leur actif correspondant aux opérations réalisées dans chacun des pays étrangers où elles opèrent, ainsi qu'aux cautionnements pouvant être exigés par lesdits pays, en immeubles situés dans ces pays, en prêts hypothécaires ou en valeurs mobilières admises par les législations étrangères sur la matière. »

Le Décret laisse ainsi aux Sociétés une entière liberté de placement pour le quart de leur patrimoine. Cette disposition présente un inconvénient grave, puisqu'elle autorise l'introduction dans l'Actif de valeurs mobilières non cotées en Bourse, et dont il est par suite très difficile de connaître la cote réelle. Mais, par contre, elle permet aux Sociétés de créer des filiales et elle se justifie si l'on considère qu'il s'agit là des branches non Contrôlées.

L'énumération des valeurs qui doivent être représentées « jusqu'à concurrence des trois quarts au moins » est empirique. Les immeubles et les prêts hypothécaires y figurent en premier lieu sans que cela implique une préférence en faveur de ces placements ; les ouvertures de crédit hypothécaire n'y figurent qu'en huitième lieu ; cependant, leur montant n'est pas davantage limité que celui des prêts hypothécaires, ce qui permet des opérations hasardeuses. Les « valeurs ayant une Garantie de l'Etat portant sur le capital ou sur le revenu » sont citées en second lieu, alors que les obligations des Compagnies de chemin de fer d'intérêt général, qui depuis la Convention du 28 Juin 1921 rentrent incontestablement dans cette catégorie, ne sont citées que beaucoup plus loin (1).

(1) Cette absence apparente de plan est constatée également dans la plupart des autres textes.

Mais ce sont là des points de détails ; il suffit de retenir que les Sociétés doivent représenter les trois quarts au moins de leur patrimoine en valeurs de l'Etat, des Départements, des Communes, des Chambres de Commerce, ou jouissant d'une Garantie accordée par ces collectivités, en obligations du Crédit Foncier, en bons des Crédits Municipaux, en immeubles, en prêts et en ouverture de crédits hypothécaires.

* * *

Le Décret du 28 Février 1899 ne réglemente que le placement des Réserves Mathématiques, qui sont formées ainsi qu'il a été dit plus haut, par le total des Réserves à constituer pour rentes à régler ou pour rentes en cours ; cette « gestion spéciale » étant seule Contrôlée, il est muet sur le placement de la Réserve pour risques en cours et de la Réserve pour sinistres à régler, relatifs aux accidents n'ayant entraîné ni mort, ni incapacité permanente. Ces Réserves (portion de prime payée d'avance, Réserves pour indemnité journalières, Réserves pour frais médicaux et pharmaceutiques, Réserves pour frais judiciaires, etc...) doivent donc être représentées conformément aux dispositions de l'Art. 57 du Décret du 8 Mars 1922 rapportées ci-dessus.

L'Article 8 du Décret du 28 Février 1899 est ainsi rédigé :

« La Réserve Mathématique ne peut être placée que dans les conditions suivantes :

« 1° Pour les deux tiers au moins de la fixation annuelle en valeurs de l'Etat, ou jouissant d'une garantie de l'Etat ; en obligations négociables et entièrement libérées des Départements, des Communes et des Chambres de Commerce ; en obligations foncières et communales du Crédit Foncier ; en obligations des grandes Compagnies de Chemins de fer (Est, Midi, Nord, Orléans, ancien Ouest, Paris-Lyon-Méditerranée, et du Syndicat du Chemin de fer de Grande Ceinture) ; en bons émis par les monts-de-piété de France ;

« 2° Jusqu'à concurrence du tiers au plus de la fixation annuelle, en immeubles situés en France ou en Algérie et en premières hypothèques sur ces immeubles, pour la moitié au maximum de leur valeur estimative ; en ouvertures de crédits hypothécaires pour construction d'immeubles, pour la moitié également, au maximum, de la valeur desdits immeubles au fur et à mesure de l'avancement des travaux ;

« 3° Jusqu'à concurrence d'un dixième, confondu dans le tiers précédent, en commandites industrielles ou en prêts à des exploitations industrielles de solvabilité notoire ; en actions ou obligations des Sociétés régies par la législation sur les habitations à bon marché, et sur la petite propriété, ainsi qu'en parts sociales ou obligations de

Sociétés ayant pour objet l'organisation d'un dispensaire, par application du Titre II de la Loi du 15 Avril 1916. »

On peut faire sur ce texte les remarques suivantes :

Il n'est pas précisé que les valeurs admises sous le § 1^o doivent être cotées en Bourse. Or, les valeurs non cotées en Bourse sont d'une estimation délicate. Les immeubles « situés en France ou en Algérie » sont admis dans la proportion du tiers, ainsi que les prêts et les ouvertures de crédits hypothécaires. Sans doute, le texte précise-t-il que les crédits ouverts doivent être limités à 50 % de la valeur estimative du gage, ce qui est une précaution excellente qu'il n'a pas été possible de prendre en matière de Sociétés Surveillées. Cependant, l'expérience a montré d'une part que les ouvertures de crédit revêtent parfois un caractère spéculatif et conduisent fréquemment à des pertes ; d'autre part, que l'achat de petits immeubles ruraux, ou le prêt sur de tels immeubles ne doivent pas être encouragés, à cause des frais de gestion qu'entraînent ces opérations, et parce que ces valeurs se trouvent très difficiles à réaliser en cas de nécessité. Enfin, il est assez curieux de constater que le § 3^o autorise les commandites industrielles et les prêts à des exploitations industrielles sans imposer la cotation en Bourse, à la seule condition que les débiteurs soient de solvabilité notoire. Une enquête sur la situation financière des industriels français dépasse visiblement les moyens d'action de l'Autorité de Contrôle. Cependant, ces dispositions n'ont donné lieu, semble-t-il, à aucun abus.

* *

Ces petites imperfections de détail ne figurent plus dans le Décret du 3 Juin 1936 ; bénéficiant des expériences antérieures, celui-ci est l'un des plus satisfaisants parmi les textes de Contrôle. Il réglemente la couverture de la totalité des Réserves Réglementaires (pour risques en cours, pour sinistres à régler, mathématiques). Le texte est le suivant :

« Les réserves sont représentées :

« a) Sans limitation, par des valeurs d'Etat, par des valeurs jouissant de la garantie de l'Etat, cotées en Bourse de Paris, par des obligations ou bons des Grands Réseaux de Chemins de fer cotés en Bourse de Paris (et jouissant des garanties prévues par la Convention du 28 Juin 1921, approuvée par la Loi du 29 Octobre 1921), par des obligations ou bons du Crédit Foncier de France, des Communes, des

Départements, des Colonies, des Pays de Protectorat et des Chambres de Commerce cotés à la Cote officielle de la Bourse de Paris ;

« b) A concurrence de 25 % au plus, en valeurs cotées à la Cote officielle de la Bourse de Paris et figurant sur une liste établie chaque année par l'Assemblée générale, sur la proposition du Conseil d'administration ; en immeubles urbains bâtis dans le département de la Seine, dans la ville du siège social ou dans une commune de plus de 100.000 habitants.

« Les placements autres que ceux effectués en valeurs de l'Etat ou garanties inconditionnellement par l'Etat, en bons et obligations des grandes Compagnies de Chemins de fer, ne peuvent représenter pour une même valeur plus de 5 % de l'ensemble des placements visés par le présent Décret, ni, pour un même immeuble, plus de 10 % desdits placements. »

Pour ce qui est les valeurs mobilières, seules sont admises les valeurs cotées en Bourse de Paris, exception faite pour les seules valeurs d'Etat. Les commandites industrielles sont exclues.

Pour ce qui est des immeubles et des valeurs mobilières, les prêts et les ouvertures de crédits hypothécaires ne sont pas admis ; les immeubles ne sont pris en considération qu'à la condition d'être urbains, situés dans une importante agglomération, exception faite pour la seule ville du siège social.

Enfin, la règle qui limite à 10 % de l'ensemble l'affectation d'un immeuble et à 5 % celle d'une valeur non garantie par l'Etat est tout à fait pertinente et logique. Ainsi, le Décret du 3 Juin 1936 marque un progrès net sur les textes précédents ; il est également supérieur au Décret réglementant le placement de l'Actif des Sociétés d'Assurances sur la Vie.

* *

La Loi du 17 Mars 1905 dispose, dans son Article 8, qu' « un Règlement d'Administration publique rendu sur la proposition des Ministres du Travail et des Finances, détermine les biens mobiliers en lesquels devra être effectué le placement de l'Actif des entreprises françaises et, pour les entreprises étrangères, de la portion d'Actif afférente aux contrats souscrits ou exécutés en France ou en Algérie... ». Le Règlement d'Administration publique du 9 Juin 1906 est donc un Décret général, c'est-à-dire applicable à l'ensemble du patrimoine des Compagnies. Son article 1^{er} est ainsi rédigé :

« L'actif des entreprises françaises, sous déduction des portions visées à l'Article 2 ci-après, et la portion d'actif des entreprises étran-

gères visées à l'Article 7, troisième alinéa, de la Loi du 17 Mars 1905, doivent être employés ainsi qu'il suit :

« 1^o Sans limitation :

« En valeurs émises par l'Etat français, ou pourvues par lui d'une garantie portant sur le capital ou sur le revenu ; en obligations libérées et négociables des Départements, des Communes et des Chambres de Commerce de France et d'Algérie ; en obligations libérées et négociables de l'Algérie, des Colonies françaises et des Pays de Protectorat ; en obligations foncières et communales du Crédit Foncier de France ; en prêts sur toutes les susdites valeurs, jusqu'à concurrence de 75 % de leurs cours ; en avances sur les polices émises par l'entreprise ; en prêts hypothécaires sur la propriété urbaine bâtie, en France, sans que ces prêts, y compris les prêts antérieurement inscrits, puissent dépasser 50 % de la valeur de l'immeuble ; en obligations des grandes Compagnies de Chemins de fer (Est, Midi, Nord, Orléans, ancien Ouest, Paris-Lyon-Méditerranée) et du Syndicat du Chemin de fer de Grande Ceinture ; en bons des monts-de-piété de France ;

« 2^o Dans la proportion des deux cinquièmes au plus ;

« En prêts aux Départements, aux Communes et aux Chambres de Commerce de France et d'Algérie, ainsi qu'aux Colonies françaises ou aux Pays de Protectorat ; en immeubles situés en France et en Algérie, en prêts hypothécaires sur ces immeubles, jusqu'à concurrence de 50 % de leur valeur, dans les conditions indiquées au paragraphe précédent, en ouverture de crédits hypothécaires pour construction d'immeubles ;

« 3^o Dans la proportion d'un quart au plus :

« En prêts aux Communes du Maroc et de la Tunisie ; en obligations libérées et négociables des Communes des Colonies françaises ; en valeurs de toute nature, françaises ou étrangères, figurant à la cote officielle de la Bourse de Paris ou des Bourses de province pourvues d'un parquet et inscrites sur une liste préalablement approuvée par l'Assemblée générale des actionnaires ; en prêts sur ces valeurs, jusqu'à concurrence de 75 % de leurs cours ; en immeubles situés dans les Colonies françaises ou dans les Pays de Protectorat ; en prêts hypothécaires sur ces immeubles jusqu'à concurrence de 50 % de leur valeur, comme il est dit ci-dessus ; en actions ou obligations des Sociétés régies par la législation sur les habitations à bon marché et sur la petite propriété, ainsi qu'en parts sociales ou obligations de Sociétés ayant pour objet l'organisation d'un dispensaire, par application du Titre II de la Loi du 15 Avril 1916.

« Dans chacune des catégories énumérées ci-dessus sont respectivement comptés, avec les placements en toute propriété, les nues-propriétés et les usufruits des valeurs correspondantes. »

Le Décret institue entre les « Obligations libérées et négociables » et les prêts une distinction qui semble peu féconde ; il y a peu de différence entre une obligation non cotée en Bourse et un prêt susceptible d'être cédé ; le critérium à retenir en vue de faciliter l'exercice du Contrôle est donc seulement celui de l'inscription à la cote officielle des Agents de change.

Le Décret admet sans limitation les prêts hypothécaires sur la propriété urbaine bâtie, dans la proportion des 2/5 les ouvertures de crédit et les prêts hypothécaires sur

les immeubles situés en France, dans la proportion d'un quart au plus les prêts hypothécaires sur les immeubles situés dans les Colonies françaises et les Pays de Protectorat, le tout jusqu'à concurrence de 50 % de la valeur du gage. De même, les immeubles sont admis dans la proportion des 2/5 s'ils sont situés en France ou en Algérie et dans la proportion du quart au plus s'ils sont situés dans les Colonies françaises ou dans les Pays de Protectorat. Mais le but que poursuit la réglementation est d'imposer des placements de valeur stable et de réalisation aisée. Or, un immeuble de rapport à usage non commercial situé dans une grande métropole coloniale présente à ce double point de vue des garanties beaucoup plus sérieuses qu'un local à usage industriel ou commercial situé dans un village français. La distinction d'ordre démographique instituée par le Décret du 3 Juin 1936 pour le placement des Réserves « Automobiles » est donc plus féconde et plus logique que le critérium purement géographique adopté par le Décret du 9 Juin 1906.

Enfin, le texte ne laisse aux actionnaires de la Société aucune liberté de s'intéresser à des Sociétés dont les titres ne sont pas cotés en Bourse ; elles ne peuvent ainsi ni créer de filiales, ni participer à la création de Sociétés nouvelles. Les Sociétés d'Assurances contre les Accidents jouissent, au contraire, d'une très grande liberté sur ce point (1).

* *

Les quatre Décrets étudiés ci-dessus ne sont applicables qu'à certaines Sociétés ou à certaines branches. Mais il leur a été superposé un texte général, s'appliquant à l'ensemble des organismes Contrôlés et Surveillés : le Décret-Loi du 30 Octobre 1935 (2).

Les règles prescrites par le texte sont les suivantes : tous les placements doivent être représentés par des titres

(1) Parmi les placements autorisés sans limitation figurent les « avances sur polices émises par l'entreprise » ; c'est là un des rares textes réglementaires où il soit question de ces avances. Aussi doit-il être particulièrement retenu dans l'étude très controversée de la nature juridique de ces avances et du sort qui doit leur être réservé en cas de liquidation (voir plus loin, page).

(2) On sait que ces textes absolument généraux sont très peu nombreux. Le Décret du 30 Octobre 1935 n'a d'ailleurs acquis cette qualité que par le Décret-Loi du 25 Août 1937.

nominatifs, ou, s'il s'agit de valeurs étrangères ou de valeurs essentiellement au porteur, par des récipissés de la Banque de France. Certaines Sociétés avaient cru pouvoir interpréter le Décret-Loi dans un sens tel que seules les valeurs représentant les Réserves Réglementaires devaient lui être assujetties. Mais il est évident qu'une telle discrimination entre les placements d'une Société ne peut être faite pratiquement par les tiers ; c'est l'ensemble du patrimoine qu'a entendu réglementer le législateur. Le but poursuivi est, en effet, d'imposer aux portefeuilles des Sociétés la plus grande stabilité possible et de développer les moyens d'action du Contrôle.

L'immatriculation des titres doit comporter la mention suivante : « Avis de toute opération concernant ces titres doit être donné au Ministère du Travail (Arrêté du 3 Décembre 1935) ». En conséquence, « au plus tard le surlendemain du jour de la réception de la demande de conversion au porteur ou de transfert... les Sociétés ou Collectivités émettrices... doivent donner avis par lettre au Ministre du Travail... de la nature de l'opération dont l'exécution est demandée... Les dispositions qui précèdent s'appliquent quelle que soit la nature du transfert demandé... et à toute demande de mutation ». En vertu d'accords particuliers, la Banque de France porte à la connaissance de la Direction des Assurances Privées le mouvement des titres en dépôt. Ainsi, « le Ministre du Travail pourra prescrire, par simple lettre recommandée, à toute Société ou Collectivité émettrice, de refuser l'exécution de toute opération portant sur les titres..., ainsi que paiement des intérêts et dividendes afférents... ».

Ces pouvoirs accordés au Ministre du Travail sont d'une importance pratique sur laquelle il est inutile d'insister. Au point de vue administratif, ils ont nécessité une organisation qui a fonctionné presque immédiatement dans d'excellentes conditions. Avec la célérité indispensable, le Bureau chargé du Contrôle financier fait connaître le transfert au Commissaire-Contrôleur intéressé chaque fois que l'importance de l'opération dépasse un certain chiffre, variable selon les Sociétés ; le Contrôleur peut alors se livrer à une vérification immédiate, soit qu'il ait des doutes sur la régularité de l'opération, soit qu'il désire simplement suivre les mouvements du portefeuille de la Société.

Si la vente paraît suspecte, le Commissaire-Contrôleur dépose immédiatement son rapport et la Direction des Assurances Privées pourra faire opposition au transfert ; dans les cas particulièrement douteux, la Direction des Assurances Privées peut formuler l'opposition avant même que soit effectué l'enquête au siège social (1).

L'exercice du Contrôle est ainsi facilité par ces moyens d'information indépendants des enquêtes effectuées par les Commissaires-Contrôleurs et par les pouvoirs de veto qui sont accordés au Ministre. L'importance juridique et historique du Décret-Loi du 30 Octobre 1935 est considérable : on peut y voir la première manifestation d'un esprit nouveau, qui consiste à donner au Contrôle une véritable *autorité*. Cet esprit s'est également manifesté par la nouvelle dénomination d'une Administration qui portait autrefois le nom de « *Service du Contrôle des Assurances Privées* », et qui est devenue la « *Direction des Assurances Privées* ».

* * *

L'étude ci-dessus appelle quelques remarques, les unes relatives aux Sociétés d'Assurances contre les Accidents (2), les autres de portée générale.

Les placements des Sociétés d'Assurances autres que les Sociétés d'Assurances sur la Vie sont régis par les quatre principes suivants :

1° Les Réserves Réglementaires de Droit Commun et les Réserves Réglementaires Accidents du Travail autres que les Réserves Mathématiques doivent être représentées, conformément à l'Art. 26 du Décret du 8 Mars 1922, par les biens énumérés à l'Art. 57 du même Décret ;

2° Les Réserves Mathématiques des Assurances contre les Accidents du Travail doivent être représentées par les valeurs énumérées à l'Art. 8 du Décret du 28 Février 1899 ;

3° Les Réserves Réglementaires des Assurances contre les Accidents d'Automobile doivent être recouvertes par les biens énumérés à l'Art. 4 du Décret du 3 Juin 1936 (sauf

(1) Il faut signaler, de plus, que le même Décret-Loi donne à l'Autorité de Contrôle le pouvoir d'exiger le transfert des sommes fongibles à la Banque de France. C'est là une méthode décisive, et qui s'est révélée nécessaire, pour accomplir les vérifications de Caisse.

(2) Rappelons que nous appelons ainsi toutes les Assurances autres que sur la Vie.

application des dispositions transitoires fixées par l'Art. 7 de l'Arrêté du 2 Juillet 1936 pour les sinistres antérieurs au 31 Décembre 1937) ;

4° Enfin, la totalité des fonds excédant les Réserves Réglementaires, c'est-à-dire les biens affectés à la couverture des Réserves non Réglementaires, des Réserves libres, etc., et non indispensables à la trésorerie courante, doit être placée conformément aux dispositions de l'Art. 57 du Décret du 8 Mars 1937. (1).

L'existence de deux textes différents, l'un pour les Réserves Réglementaires de Droit Commun, l'autre pour les Réserves Réglementaires des Branches Contrôlées, se justifie pleinement ; il est certain, en effet, que le Législateur a entendu laisser une liberté plus grande aux Sociétés dans la gestion des Branches Surveillées ; mais il semblerait logique que la couverture des Réserves Réglementaires soumises au Contrôle fût régie par un seul texte (2).

Mais il est difficile d'unifier des réglementations qui ont pour origine des Lois de Contrôle différentes dans leur lettre et dans leur esprit ; malgré les avantages doctrinaux que présente le Décret du 3 Juin 1936 par rapport à celui du 28 Février 1899, il ne semble pas que le Comité Consultatif des Assurances contre les Accidents du Travail soit disposé à donner un avis favorable à la modification complète de dispositions qui, depuis trente ans, ont été appliquées avec succès.

* * *

La législation en vigueur a donné, en effet, de très bons résultats pratiques, dus en grande partie à l'esprit dans lequel elle a été interprétée par l'Autorité de Contrôle. Les textes relatifs au placement de l'Actif sont appliqués d'une manière stricte. On peut en donner quelques exemples :

(1) Indépendamment des quelques anomalies de détail provoquées par la multiplicité des Décrets, ce régime présente certains inconvénients d'ordre financier. Par exemple, une Société pour laquelle le total des « Réserves Contrôlées » représenterait plus des trois quarts du total des placements serait, semble-t-il, dans une situation légalement régulière si, ces postes étant couverts par des valeurs d'Etat ou assimilées, les autres Réserves Réglementaires avaient pour contrepartie les investissements libres prévus par le paragraphe 2 de l'Art. 57 du Décret du 8 Mars 1937.

(2) Ce texte pourrait d'ailleurs établir une distinction entre les Réserves Mathématiques et les autres Réserves, au moins pour les méthodes d'évaluation à l'actif (Cf. plus loin).

certaines Sociétés d'Assurances sur la Vie ont cru pouvoir souscrire à l'émission des titres « devant être » inscrits à la cote officielle de la Bourse de Paris. L'Autorité de Contrôle a considéré cet achat comme une infraction au Décret du 9 Juin 1906. De même, le Contrôle interdit, à l'heure actuelle, l'achat d'immeubles par le procédé, très employé dans les affaires douteuses, qui consiste à se rendre propriétaire des *actions* d'une Société immobilière.

Les prêts hypothécaires, et surtout les ouvertures de crédit, donnent lieu à des fraudes ou à des déboires. D'une manière générale, les Sociétés prêteuses oublient que l'honnêteté et la solvabilité du débiteur restent un élément essentiel de leur garantie ; or, la détermination de la valeur de l'immeuble hypothéqué est toujours très délicate ; les expertises de complaisance sont un mal très répandu et qui a causé la ruine de nombreuses Sociétés (1). La Direction des Assurances Privées veille donc dans la mesure de ses moyens au strict respect des règles légales, et particulièrement sur la limite des 50 % et sur les inscriptions prises auprès des Conservateurs des Hypothèques.

De manière générale, l'expérience de quarante années a montré que la réglementation des placements sur la base de la prépondérance des fonds d'Etat et garantis par l'Etat a donné des résultats satisfaisants. Sans doute ces valeurs sont-elles, à l'heure actuelle, l'objet de critiques souvent tendancieuses. Mais la comparaison des cours pratiqués vers 1929 avec les cours actuels montrent que les porteurs de fonds d'Etat ne sont pas défavorisés par rapport aux actionnaires des Sociétés françaises et aux propriétaires d'immeubles. Le fait que les grandes Sociétés françaises ont traversé jusqu'à ce jour la période extrêmement troublée de la guerre et de l'après-guerre sans voir leur situation compromise suffit à prouver la valeur des Décrets sur le placement de l'actif.

Ces textes n'en ont pas moins été l'objet de critiques doctrinales, dont les principales doivent être étudiées.

Il a été reproché aux Règlements de ne pas tenir un compte suffisant du caractère financier des Engagements

(1) Ce mal est un fait beaucoup moins répandu en Assurances que dans les autres Sociétés financières. L'influence pondératrice de l'Autorité de Contrôle est ainsi manifeste.

à couvrir ; car les mêmes placements sont désignés pour les échéances à court terme comme la Réserve de risques en cours, et pour les échéances à long terme comme la Réserve Mathématique proprement dite. Ces critiques visent un fait incontestable : il est exact que certaines Sociétés d'Assurance n'ont pas un portefeuille financièrement adapté à leurs besoins ; leurs dirigeants agissent comme si les opérations de la Société *ne devaient cesser de s'accroître* et comme si les recettes d'un exercice devaient toujours être supérieures aux dépenses. Mais, comme tous les organismes, les Sociétés ont une jeunesse, une maturité et une décrépitude ; une époque vient où une Compagnie de fondation ancienne doit pour la première fois vendre des valeurs mobilières pour faire face aux échéances des contrats. On ne saurait rendre responsable l'Autorité de Contrôle du fait que la trésorerie de la Société devient ainsi étroite. Il appartient aux dirigeants des organismes d'Assurance de rechercher, parmi les placements autorisés, ceux dont les caractéristiques financières répondent à leurs besoins ; le marché français est assez achalandé pour que cela ne soit point difficile et si les textes semblent parfois marquer une préférence pour les placements à long terme, c'est qu'ils ont une valeur technique très supérieure quant à l'exercice du Contrôle ; une rente nominative sur l'Etat est un placement plus stable qu'un bon du Trésor, et par suite donne plus de sécurité à l'Autorité de Contrôle. La meilleure Société est donc celle qui couvre la totalité de ses Réserves Réglementaires par des placements à long terme, tout en possédant de larges moyens de Trésorerie, qui sont financièrement la contre-partie des engagements à court terme, mais se présentent au point de vue comptable comme la contre-partie des Réserves libres.

Les critiques les plus graves et les plus injustes contre les Décrets sur le placement de l'Actif se manifestent lorsque l'un des placements autorisé se révèle de mauvaise qualité. On met en cause la responsabilité pécuniaire de l'Etat, ce qui est une erreur juridique. On reproche à l'Autorité de Contrôle son manque de diligence, ce qui est une injustice. Il ne faut pas oublier, d'une part que la Direction des Assurances Privées ne dispose d'aucun moyen matériel lui permettant de dresser un état statistique des valeurs détenues par l'ensemble des Compagnies, et d'autre part, qu'elle

n'a aucune possibilité de connaître la situation financière des débiteurs. C'est pourquoi il n'est pas possible d'attribuer une valeur absolue à certaines conditions énoncées par les Décrets sur le placement de l'actif, telles que « notamment solvables » (Décret du 28 Février 1899, Art. 8, paragraphe 3), et « régulièrement autorisés » (Décret du 8 Mars 1922, Art. 57, valeurs jouissant d'une garantie des collectivités locales) (1). Enfin, l'intérêt des assurés doit primer les intérêts collectifs qui n'ont pas un caractère vraiment national; ainsi devraient être écartés les emprunteurs dont la solvabilité peut devenir douteuse et dont les émissions, non cotées en Bourse, peuvent devenir invendables (actions des Sociétés régies par la législation sur les habitations à bon marché et sur la petite propriété, parts sociales des Sociétés régies par le Titre II de la Loi du 15 Avril 1916, etc.).

Ces divers investissements ont été autorisés par le Pouvoir Exécutif pour des raisons d'économie générale qui ont primé les considérations purement techniques du Contrôle. Les textes sur le placement de l'actif sont ainsi un exemple des éléments contradictoires qui interviennent dans l'élaboration des règlements relatifs aux Sociétés d'Assurances. L'intérêt des assurés peut se trouver opposé non seulement à l'intérêt des assureurs, mais à l'intérêt collectif de l'Etat et de la Nation ; l'Autorité de Contrôle doit alors se prêter à une compromis qui permette de réserver les droits essentiels des parties qui sont représentées au sein des Comités Consultatifs.

SECTION II

ÉLÉMENTS DE L'ACTIF AUTRES QUE LES PLACEMENTS

Les éléments de l'Actif autres que les placements sont

(1) Enfin, il n'existe pas de liste officielle des émissions garanties par l'Etat ou les Collectivités publiques. La Cote officielle de la Bourse de Paris ne donne que des renseignements officieux et incomplets. La garantie peut d'ailleurs revêtir des modalités très diverses (garantie sur le capital et le revenu, ou sur l'un de ces deux éléments, annuité constante, avec ou sans nantissement de titres, comblement du déficit, etc., etc...). Il n'est pas toujours facile de reconnaître si une valeur est *garantie au sens* des Décrets ; c'est à la Société de rapporter cette preuve, en produisant une copie de la convention passée entre l'établissement émetteur et l'Etat.

de natures juridiques et financières très différentes. Les uns représentent les immobilisations nécessaires à la Société pour l'exercice de son industrie (mobilier, machines statistiques, matériel, etc.). D'autres sont les résultats des opérations d'Assurance (primes à recouvrer, créances sur les agents, les réassureurs, etc.). D'autres représentent la trésorerie nécessaire au service courant (Caisse, Banques, chèques postaux). D'autres sont relatifs aux revenus des placements (loyer à recevoir, intérêts à échoir). D'autres encore représentent la valeur actuelle des chargements inclus dans les primes (commissions escomptées). D'autres encore ne sont que l'état des pertes de la Société (soldes de débiteurs des comptes généraux de profits et pertes), etc., etc...

Tous ces éléments, qui représentent l'état industriel de la Société, ne peuvent être vérifiés qu'au siège social de la Société, à l'aide de documents multiples (notes de fournisseurs, bordereaux d'agents, comptes de réassureurs, relevés des banquiers, livres de caisse, comptes de gérants, etc., etc...). On retrouve ici ce principe général que la comptabilité est une question de fait.

Cependant, comme pour le Passif du Bilan et comme pour les placements, il a été possible de réglementer certains éléments. Les plus importants de ceux-ci seront seuls retenus dans cette étude : les commissions escomptées et les frais de premier établissement.

* * *

Les Commissions escomptées

Avant toute intervention du Contrôle, certaines Sociétés d'Assurances n'avaient pas craint d'inscrire à l'Actif du Bilan la valeur actuelle des chargements inclus dans les primes, pour les contrats prévoyant un paiement échelonné sur plusieurs années. Il est évident que cette pratique ne serait légitime qu'au cas où la durée du contrat serait certaine et à la condition évidente qu'une contre-partie fût inscrite au Passif. Mais l'on n'est jamais sûr de la durée d'un contrat, surtout dans les Sociétés de second ordre, où la production est douteuse.

La doctrine conduit ainsi à interdire l'inscription à l'Actif de tout escompte de ce genre. Cependant, il n'a pas

été pratiquement possible d'arriver à ce résultat. En effet, la coutume s'était établie dans l'Assurance, bien avant l'institution du Contrôle, de rémunérer les « producteurs » au moyen de commissions données au moment du paiement de la première prime et dont le montant atteint le tiers, la moitié, les deux tiers de cette prime, et quelquefois même davantage. Cette coutume s'est implantée en France à tel point que beaucoup de bons esprit considèrent actuellement la méthode des commissions comme seule apte à rémunérer les Agents d'une manière suffisante.

Il est en fait impossible, dans les conditions économiques actuelles, d'interdire aux Compagnies l'emploi d'un procédé qu'elles estiment nécessaire à leur industrie. En retour, il a fallu tolérer l'inscription à l'Actif d'un compte de Commissions escomptées. Toute autre décision aurait, en effet, empêché la fondation et le développement des jeunes Sociétés ; car les organismes de fondation ancienne, ayant seules la puissance financière suffisante pour payer les commissions avec les chargements perçus sur les primes des contrats antérieurs, auraient seules pu continuer à donner de fortes rétributions aux affaires nouvelles et auraient ainsi monopolisé la production.

Les règlements, ne pouvant interdire l'escompte des commissions, ont au moins défini le calcul de cet escompte et son inscription à l'Actif du Bilan. Pour les Sociétés d'Assurances contre les accidents, les textes réglementaires sont l'Article 24 du Décret du 8 Mars 1922 et l'Arrêté du 5 Avril 1922 ; en matière d'Assurances sur la Vie, les textes réglementaires sont les Décrets du 24 Octobre 1919, 13 Novembre 1924 et 6 Avril 1930.

* *

Pour être efficace la réglementation des commissions escomptées doit comprendre un calcul simple et un amortissement rapide.

L'Art. 24 du Décret du 8 Mars 1922 porte que l'amortissement doit être effectué « en cinq ans au plus, par fractions annuelles au moins égales au cinquième de son montant initial ».

Le calcul ne peut être défini aussi aisément. Il faut déterminer d'abord les contrats pouvant donner lieu à l'inscription d'une commission escomptée ; il faut ensuite

définir le maximum de l'escompte qui peut être tiré de chaque contrat. L'Arrêté du 5 Avril 1922 limite avec une rigueur relative les polices qui peuvent être retenues. Seuls les contrats conclus pour une durée d'Assurance comprise entre cinq et dix ans peuvent être pris en considération ; les renouvellements par prorogation en vertu d'une clause de tacite reconduction sont exclus. La détermination du maximum inscrit au Bilan est ainsi faite par l'Art. 24 du Décret du 8 Mars 1922 : « Il ne peut... être inscrit, pour chaque contrat souscrit ou renouvelé, une somme supérieure au montant de la cotisation afférente à la première année ». D'autre part, l'Article 2 de l'Arrêté pris en exécution du Décret fixe comme maximum du total des commissions escomptées inscrites à la fin d'un exercice le « total des primes ou cotisations des premières années afférentes aux contrats souscrits ou renouvelés pendant le dit exercice, et donnant lieu à une avance de commission ». Le Décret semble donc imposer un maximum calculé individuellement pour chaque affaire, tandis que l'arrêté ministériel semble admettre un calcul global.

Les résultats seraient évidemment les mêmes si le maximum indiqué ci-dessus était la seule limite à l'inscription des commissions escomptées à l'Actif du Bilan. Mais il existe une seconde limite : la rémunération même accordée aux agents ; ainsi que l'énonce clairement le Décret de 1922, le compte des commissions escomptées est, en effet, le compte des avances de commissions versées aux intermédiaires.

Dès lors, le résultat du calcul est très différent selon que celui-ci est conduit contrat par contrat, ou pour l'ensemble du portefeuille. Il est évident que le calcul police par police est le seul logique (1).

* - *

Les mêmes éléments de réglementation qu'en matière d'Assurances Accidents se retrouvent en matière d'Assurances sur la Vie. Mais les textes sont plus nombreux et moins simples ; d'une part la nécessité s'est fait sentir à

(1) Supposons que trois contrats de primes égales à 100 aient donné lieu aux avances de commissions suivantes : 70, 110, 120. Le maximum de l'inscription à l'actif calculé contrat par contrat est 270 ; calculé globalement, il est de 300.

plusieurs reprises de réduire les durées d'amortissement et, d'autre part, l'Autorité de Contrôle a soumis le calcul du maximum à des règles techniques moins rudimentaires que pour les assurances contre les accidents.

La durée de l'amortissement a fait l'objet de trois Règlements successifs. Le Décret du 24 Octobre 1919 fixait cette durée à douze ans au plus ; le Décret du 13 Novembre 1924 la réduisit à neuf ans ; enfin, le Décret du 6 Avril 1930 la fixa à cinq ans pour les contrats souscrits à partir du 1^{er} Janvier 1936. En vertu des dispositions transitoires prises par ces différents Décrets, il pourra encore subsister à l'Actif du Bilan jusqu'au 31 Décembre 1940 des commissions escomptées relatives aux contrats souscrits au cours des années 1932 à 1935 comprise ; au 31 Décembre 1937, il pourra encore figurer des commissions non amorties relatives à des contrats souscrits en 1925.

Le compte ne peut subir aucune augmentation ; il doit être amorti par fractions annuelles, au moins égales au diviseur du montant initial par le nombre d'années imparties. Si une Société a effectué au cours d'un exercice un amortissement supérieur au minimum légal, elle n'en doit pas moins respecter ce minimum au cours des exercices suivants, jusqu'à extinction du compte.

Le Décret du 24 Octobre 1919 fixe au montant initial un triple maximum : « La commission afférente à chacun (des) contrats non libérés ne peut dépasser, au début des contrats, 5 % de la valeur actuelle des primes brutes, calculées sur les bases fixées par le présent Décret. Le compte de ces commissions ne peut dépasser, à la fin de l'exercice dans lequel ont été souscrits les contrats, le montant global des Réserves Mathématiques des dits contrats, à l'expiration de l'exercice considéré, déduction faite des contrats souscrits, moyennant le versement d'une prime unique ». Le troisième maximum résulte du fait que le compte de commission d'acquisition peut n'être ouvert que « pour faire face aux frais d'acquisition, et dans les limites de ces dépenses ».

Il est inutile de commenter ces dispositions du point de vue technique, on en voit le bien-fondé (1). L'exercice du

(1) Certains actuaires ont émis l'opinion que la commission escomptée représente un actif réel, puisqu'elle a pour contre-partie la Ré-

Contrôle est également favorisé par la simplicité des maxima adoptés. Cependant, la réglementation n'est pas absolument parfaite ; en effet, la règle des 5 % de la valeur actuelle des primes est insuffisante dans le cas de contrats prévoyant le paiement d'un très petit nombre de primes annuelles (par exemple : 2, 3, 4) ; d'autre part, le fait que le maximum relatif au montant des Réserves Mathématiques est fixé globalement pour l'ensemble des contrats souscrits au cours d'un exercice, et non individuellement pour chaque contrat, outre qu'il est irrationnel, provoque parfois une fraude très difficile à déceler, les contrats souscrits à partir d'une certaine date de l'exercice donnent lieu à une commission escomptée réglementaire supérieure à la Réserve Mathématique qu'ils comportent ; dès lors, certaines Sociétés n'hésitent pas à créer fictivement de tels contrats, ou à maintenir fictivement en vigueur certains contrats de cette nature, réels, mais résiliés (1).

* * *

La réglementation actuelle paraît néanmoins tout à fait satisfaisante si l'on considère qu'avant 1919 les pires abus étaient possibles. Le problème des commissions escomptées n'est d'ailleurs qu'un aspect particulier d'une question plus générale : celle de la rétribution des représentants. L'Autorité de Contrôle a dû intervenir dans cette matière, particulièrement délicate en Assurance sur la Vie, et a pris des dispositions qui ont concilié les multiples intérêts en présence, en réglementant le paiement même des commissions (voir plus loin, p. 214).

Les Dépenses d'établissement et les Pertes

Les commissions escomptées ne sont pas les seules valeurs fictives qui puissent figurer à l'Actif d'un Bilan.

serve Mathématique du contrat (certaines législations étrangères ont même été jusqu'à admettre la compensation de ces deux éléments) ; mais une telle opinion ne peut être admise en France, car elle est en contradiction absolue avec les dispositions de l'Art. 82 de la Loi du 13 Juillet 1930, qui fixe, en cas de faillite de l'assureur, le montant de la créance de tous les assurés au chiffre de la Réserve Mathématique de leur contrat.

(1) Cette fraude ne peut guère être pratiquée sur une large échelle que dans les Sociétés de Capitalisation, lesquelles sont soumises à une réglementation identique.

Une Société qui se fonde doit faire face à de nombreuses dépenses avant de commencer ses opérations industrielles. La plupart de ces frais ne se traduisent pas par un accroissement du patrimoine de la Société et devraient être passés par profits et pertes (frais de constitution : fisc, notaire, annonces légales, assemblées ; frais d'installation : aménagement des locaux, personnel, etc., etc...). Mais il est impossible à une Société Mutuelle, et pénible pour une Société par Actions, de grever le premier exercice social de toutes ces dépenses. C'est pourquoi le Décret du 8 Mars 1922 a réglementé l'amortissement des dépenses de premier établissement ; aux termes de son Article 25, « les dépenses de premier établissement sont limitées à la quotité du fonds de premier établissement tel qu'il est fixé par les statuts. Elles doivent faire l'objet, dans les comptes, d'un poste distinct et être amorties en quinze ans au plus à compter de la constitution définitive de la Société, par fractions annuelles au moins égales au quinzième de son montant initial. Les dépenses... résultant du développement ultérieur de la Société... doivent être amorties en quinze ans au plus à compter de la date à laquelle elles ont été engagées ».

Ces règles s'appliquent aux Sociétés par Actions comme aux Sociétés Mutuelles (1). Au contraire, la réglementation relative aux pertes est relative aux seules Mutuelles.

* *

Lorsqu'un exercice a donné des résultats déficitaires, le solde débiteur du compte de profits et pertes d'une Société anonyme peut être porté à l'Actif du Bilan. La législation spéciale aux Sociétés d'Assurances étant muette sur ce point, la seule limitation à la valeur de ces pertes est celle qui est fixée par la Loi du 24 Juillet 1867, Art. 37 : « En cas de perte des trois quarts du capital social, les administrateurs sont tenus de provoquer la réunion de l'assemblée générale de tous les actionnaires, à l'effet de statuer sur la question de savoir s'il y a lieu de prononcer la dissolution de la Société ».

(1) Les avances faites aux représentants pour faciliter leur installation, et qui ne peuvent être considérées comme des placements, doivent être amorties ou remboursées en quinze ans au plus.

Pour les Compagnies Mutuelles le problème est tout différent ; la perte ne peut être imputée au capital social ; la mutualité étant essentiellement une Assurance de répartition entre les adhérents sinistrés des sommes versées par la collectivité, les indemnités doivent être réduites de manière à ce qu'il n'y ait pas de perte.

Ce principe fondamental se traduit dans le Décret du 8 Mars 1922 par les règles suivantes (1) : « Les statuts déterminent le délai dans lequel doit être effectué le règlement de chaque sinistre. Les Sociétés d'Assurances Mutuelles peuvent, si elles y sont autorisées par les statuts, effectuer immédiatement le règlement partiel ou total de leur sinistre. Dans les trois mois qui suivent l'expiration de chaque exercice, il est fait un règlement général des sinistres à la charge de l'année ; chaque ayant droit reçoit, s'il y a lieu, le solde de l'indemnité réglée à son profit ». — Art. 31 : « Lors de la liquidation d'exercice, en cas d'insuffisance du maximum de cotisation et des 50 % du fonds de réserve déterminé par l'Art. 27 ci-dessus (2), l'indemnité de chaque ayant droit est diminuée au centime le franc ». Les frais de gestion doivent, d'autre part, être limités à une quotité fixée des primes encaissées (Art. 23). On voit ainsi que, réglementairement, le compte de Profits et Pertes d'une Compagnie Mutuelle ne doit en aucun cas se solder par un déficit et que, par suite, l'Actif du Bilan ne doit jamais comporter le poste « Pertes ».

Ces prescriptions sont facilement observées par les Sociétés anciennes ayant une Réserve pour écart (fonds de Réserve Complémentaire) fortement constituée. Par contre, il est juste de reconnaître que ces règles sont plus théoriques que pratiques en ce qui concerne les très jeunes Sociétés. Pour se conformer aux règles de la Mutualité, celles-ci devraient opérer de la manière suivante : fixation d'un tarif normal de primes $a\%$ payables à la souscription du contrat et d'un tarif maximum de primes $b\%$. En cas de sinistre, paiement immédiat à l'assuré d'un acompte

(1) Sur la situation tout à fait particulière des Mutuelles-Vie, voir NOTE de la page 46 ci-dessus et de la page 166 ci-après.

(2) Il s'agit ici de la Réserve facultative appelée « Fonds de Réserve Complémentaire », et qui n'est autre qu'une Réserve pour écarts.

$A\%$ du règlement (il faut noter que ce paiement immédiat n'a lieu que si les statuts l'ont ainsi décidé ; le principe général est donc qu'il n'a pas lieu). Trois mois après la fin de l'exercice, règlement général des sinistres ; on s'aperçoit alors que la Société peut couvrir $B\%$ des sinistres. Si B plus grand que 100, bénéfice pour la mutualité et paiement de $(B - A)\%$ aux sinistrés ; si B est plus petit que 100, prélèvement sur le fonds de Réserve Complémentaire jusqu'à concurrence de 50% ; si cela est insuffisant, appel du complément de cotisation $(b - a)\%$; si cela est encore insuffisant, les sinistres restent incomplètement indemnisés. On comprend que les deux dernières hypothèses sont inadmissibles au point de vue commercial ; la Société qui emploierait ces méthodes perdrait immédiatement la majorité de ses adhérents. Il faut donc que le « fonds de Réserve Complémentaire soit assez important pour permettre de régler à coup sûr la totalité des sinistres. Mais il est difficile de concevoir comment une jeune Société aura pu constituer un tel fonds. Ce ne peut être par « les excédents de recettes », puisqu'il n'en existe pas encore. Ce n'est pas par des emprunts, puisque les Sociétés d'Assurances Mutuelles n'en peuvent contracter que pour faire face aux dépenses de premier établissement et de développement ultérieur, ou pour constituer des cautionnements versés à la Caisse des Dépôts et Consignations (Décret du 8 Mars 1922, Art. 25). Ce ne peut être alors que par le fonds de premier établissement, chose qui paraît tout à fait admissible si l'on considère que le Décret du 8 Mars 1922 a bien décidé que « les dépenses de premier établissement sont limitées à la quotité du fonds de premier établissement », mais n'a pas écrit, inversement, que ce fonds est limité au montant des dépenses. Cependant, certains auteurs et, semble-t-il, la Direction des Assurances Privées, n'admettent pas que le fonds de premier établissement puisse avoir un autre usage que de régler les dépenses de premier établissement. La question est alors insoluble (1).

(1) En fait, la plupart des Sociétés naissantes ne traversent ces difficultés que grâce à une période de chance (due quelquefois à la qualité de la production) ou par des expédients.

La situation des Sociétés Mutuelles d'Assurances sur la Vie est réglée avec un sens plus exact des réalités ; en effet, l'Art. 25 du Décret du 12 Mai 1906 cite expressément parmi les fonds qui peuvent être

Tels sont les principaux textes réglementant les éléments de l'Actif autres que les placements ; il ne s'agit là, en fait, que de valeurs fictives qu'une bonne Société doit amortir en totalité. Mais leur inscription à l'Actif est inévitable dans les exercices qui suivent la création d'une petite Société. C'est pour éviter d'instituer un monopole de fait au profit des Sociétés existantes que l'Autorité de Contrôle les a réglementées sans les interdire.

SECTION III

ESTIMATION DE L'ACTIF

L'estimation de l'Actif est un élément fondamental de la comptabilité, La Loi du 24 Juillet 1867 ne fixe aucune règle relative aux estimations ; cependant, la jurisprudence née de son Article 34 assimile la « surévaluation » de l'Actif à la distribution de dividendes fictifs, même si elle n'a eu pour effet que de cacher un déficit. Il est donc certain que la surestimation est un délit ; mais il n'est pas facile, dans la plupart des cas, de distinguer la *surévaluation d'une méthode d'évaluation* simplement défectueuse. En effet, l'absence de toute règle permet aux Sociétés d'adopter la méthode qu'elles préfèrent ; ainsi, pour les valeurs mobilières, certaines entreprises adoptent le prix de revient (1), d'autres le cours de la Bourse au jour de l'inventaire, d'autres le plus bas de ces deux chiffres, d'autres enfin effectuent un amortissement de taux variable sous forme de « Provisions » au Passif.

Une telle liberté n'est pas compatible avec l'exercice du Contrôle ; il a donc fallu établir des règles précises. Mais les difficultés de la matière ont conduit le plus souvent à adopter des méthodes empiriques, compromis entre

constitués par emprunt, le « Fonds temporaire de Garantie », et ce fonds est obligatoire.

Mais la question a été encore rendue plus complexe par la promulgation du Décret-Loi du 30 Octobre 1935, interdisant toute émission d'obligations avant la publication du premier Bilan.

Pour ce qui est de l'évaluation des Réserves réglementées, voir la note page 142. Voir aussi la note d'ordre général à la fin du volume (Note n° 3).

(1) Telle est la méthode employée par la Banque de France.

les solutions théoriques et les nécessités pratiques. En effet, si le problème était relativement simple en matière d'Assurances-répartition, il était plus compliqué en matière d'Assurance de capitalisation. Le règlement des sinistres dans les Assurances contre les Accidents est, en effet, effectué en principe et aussi en pratique à l'aide des primes encaissées ; la Société se borne ainsi en grande partie à *répartir* entre les sinistrés les fonds versés par l'ensemble des assurés ; elle a donc un portefeuille relativement faible en comparaison de son chiffre d'affaires. Au contraire, le paiement des rentes ou la constitution d'un capital différé, le paiement d'une Assurance sur la Vie ou en cas de décès nécessitent la *capitalisation* des primes ; le portefeuille est alors très important par rapport au chiffre d'affaires. Il résulte de là qu'en cas de crise financière, il est quelquefois matériellement impossible aux Sociétés de ramener au cours de la Bourse la totalité des valeurs composant leurs Réserves Mathématiques, tandis qu'il leur est normalement possible d'amortir le reste de leur portefeuille.

D'autre part, la considération du revenu prime, en matière de Réserve Mathématique, la considération du capital : il est clair, en effet, qu'un portefeuille dont les coupons suffisent à payer les échéances donne toute garantie aux rentrées. C'est pourquoi les Règlements de Contrôle prévoient des mesures très différentes selon qu'il s'agit de valeurs affectées à la couverture des Réserves Mathématiques, ou à celle des autres Réserves (1). Le principe général est toujours que l'estimation des placements a pour maximum la valeur vénale de ceux-ci ; mais ce principe se traduit par une règle absolue en ce qui concerne les Assurances de répartition, tandis qu'il est appliqué dans les Assurances de capitalisation avec certaines tolérances.

Il y a lieu d'étudier d'abord les règles applicables aux Sociétés d'Assurances contre les accidents pour la totalité de leurs placements excédant les Réserves Mathématiques des Accidents du Travail ; puis l'estimation de la couver-

(1) Toutefois, le Décret du 3 Juin 1936 n'a fait aucune distinction entre les Réserves Mathématiques pour rentes consécutives à un Accident d'automobile et les autres Réserves Réglementaires. Ce fait amènera sans doute les Sociétés à renoncer à la gestion des rentes, ce qui est d'ailleurs techniquement logique (voir à ce sujet THÉPAULT : *La Détermination du Bénéfice Industriel dans les Compagnies d'Assurances contre les Accidents*).

ture de ces Réserves Mathématiques des Assurances contre les Accidents du Travail, et les règles applicables aux Sociétés d'Assurances sur la Vie ; enfin seront exposées les règles spéciales aux immeubles, qui sont valables pour la totalité des placements de tous les organismes d'Assurances.

* * *

Les textes fondamentaux sont, pour les Assurances de Droit Commun et pour les Réserves Réglementaires des Assurances contre les Accidents du Travail autres que les Réserves Mathématiques, l'Art. 14 du Décret du 8 Mars 1922 et l'Art. 4 du Décret du 3 Juin 1936 pour les Réserves Réglementaires des Assurances contre les Accidents d'Automobile, y compris les Réserves Mathématiques (1). Ces deux textes sont équivalents dans l'ensemble, mais le second est, naturellement, plus précis que le premier. Le Décret du 8 Mars 1922 est ainsi rédigé : « Dans l'inventaire, les valeurs figurant à l'Actif sont estimées de la manière suivante : 1° les valeurs mobilières au prix d'achat ou au cours de la Bourse de Paris au 31 Décembre, et, à défaut, au cours d'une des principales places du pays d'émission à la date de la clôture de l'inventaire, si ces cours sont inférieurs au prix d'achat ; 2° les immeubles, soit au prix d'achat, soit au prix de revient tel qu'il ressort des travaux de construction et d'amélioration, à l'exclusion des travaux d'entretien proprement dits ». L'Art. 4 du Décret du 3 Juin 1936 dispose : « Les valeurs mobilières représentatives des Réserves sont évaluées, en principe, au prix d'achat ; elles sont évaluées aux cours de la Bourse de Paris pratiqués à la date de l'inventaire, lorsque, pour l'ensemble des valeurs, cette estimation est inférieure au prix d'achat. Si plusieurs cours ont été pratiqués à la date de l'inventaire, l'évaluation est effectuée au cours le plus bas. Les immeubles sont évalués de la manière suivante : les terrains sont comptés aux prix d'achat ; les constructions sont évaluées au prix d'achat et de revient diminués chaque année d'un cinquantième de la valeur d'estimation pri-

(1) Quant au Décret du 28 Février 1899, il réglemente seulement les Réserves Mathématiques des Assurances contre les Accidents du Travail ; c'est pourquoi, ainsi qu'il a été dit plus haut, les autres Réserves Réglementaires des Assurances-Loi sont régies par le Décret du 8 Mars 1922.

mitive. Le montant des travaux d'entretien ne peut entrer dans le prix de revient ».

Il semble *a priori* qu'il y ait entre les deux textes une divergence importante, le premier exigeant une estimation individuelle (valeur par valeur) au plus bas des deux chiffres du prix de revient et du cours de Bourse, et le second une estimation globale (pour l'ensemble des valeurs) au plus faible des deux totaux des prix de revient et des valeurs au cours de la Bourse. Mais l'Autorité de Contrôle n'a pas interprété ainsi le Décret du 8 Mars 1922 et exige seulement dans tous les cas l'inscription du minimum global (Circulaire du Ministre du Travail en date du 9 Janvier 1937 : « Les moins-values pourront être compensées par les plus-values jusqu'à due concurrence, la moins-value ainsi dégagée devant être amortie en totalité »). Cette méthode offre, en effet, des garanties tout à fait suffisantes, tandis que l'inscription du minimum valeur par valeur conduit, en fait, à la constitution de réserves occultes.

Ainsi, à quelques précisions près en ce qui concerne notamment les immeubles affectés à la couverture des Réserves Réglementaires des Assurances contre les Accidents d'Automobile, les règles d'estimation du portefeuille sont les mêmes pour la totalité des placements d'une Société d'Assurances contre les Accidents, à la seule exception des valeurs affectées à la couverture des Réserves Mathématiques des Accidents du Travail. Ces règles sont à la fois simples et logiques (1).

* *

L'Art. 8 du Décret du 28 Février 1899 dispose, en ce qui concerne les Réserves Mathématiques des Assurances contre les Accidents du Travail : «Les valeurs mobilières sont estimées à leur prix d'achat si elles ont été acquises pendant l'exercice au cours duquel elles ont été affectées

(1) Il faut noter cependant que les cours de la Bourse peuvent ne pas représenter la valeur vénale *réelle* des valeurs cotées : en effet, il arrive que des syndicats soient formés pour enfler spéculativement ou pour soutenir artificiellement la cote. L'Autorité de Contrôle ne peut, en l'état actuel de la législation, ni avoir connaissance de ces manœuvres, ni les déjouer quand elle les soupçonne. Il est arrivé ainsi que des obligations figurassent à l'actif du Bilan de certaines Sociétés pour une valeur très voisine du pair, alors que l'établissement émetteur avait été mis en faillite peu après l'inventaire.

à la couverture de la Réserve Mathématique ; si elles ont été acquises antérieurement, elles seront évaluées d'après l'un des cours pratiqués dans l'année de l'affectation. Lorsque, pour l'ensemble de ces valeurs, l'estimation ainsi faite dépasse de plus de 5 % celle qui résulterait des cours de la Bourse..., un Arrêté Ministériel, pris après avis du Comité Consultatif des Assurances contre les Accidents du Travail, détermine les conditions et délais dans lesquels la valeur estimative devra être fixée d'après ces cours. Les immeubles sont estimés, soit au prix d'achat, soit au prix de revient, tel qu'il ressort des travaux de construction et d'amélioration, à l'exclusion des travaux d'entretien proprement dits. »

Ainsi, la valeur estimative doit être fixée en dernier ressort d'après les cours de la Bourse, mais des délais doivent être accordés aux Sociétés pour leur permettre d'arriver pratiquement à ce résultat. L'Arrêté Ministériel prévu dans le cas où l'écart entre les prix d'affectation et les valeurs de Bourse dépassent 5 % pourrait donc être un Arrêté individuel, pris pour chaque Société considérée en particulier. Cependant, l'Autorité de Contrôle a préféré jusqu'à ce jour prendre des Arrêtés généraux s'appliquant à l'ensemble des Sociétés. Le dernier en date de ces Arrêtés est celui du 19 Février 1937 : il fixe l'amortissement qui doit être pris en charge en 1936. Les valeurs y sont classées en trois groupes : 1° valeurs susceptibles d'être affectées à la couverture des Réserves Mathématiques sans limitation, à l'exception des rentes françaises perpétuelles ; 2° rentes françaises perpétuelles ; 3° valeurs ne pouvant être affectées à la couverture que dans la proportion d'un dixième. L'amortissement doit être de 5 % de la moins-value pour le premier groupe, de 10 % pour le second et de 20 % pour le troisième. La moins-value s'entend de l'excédent de l'estimation, faite conformément aux règles de l'Art. 8 du Décret rapporté ci-dessus, sur la valeur d'après les cours de la Bourse. La réduction d'affectation ainsi déterminée doit être ajoutée aux réductions analogues imposées au cours des exercices précédents.

Ces Règlements ont une efficacité certaine ; ils représentent l'effort normal que l'on peut imposer aux Sociétés sérieuses. C'est le même esprit pratique qui a conduit aux dispositions adoptées en matière d'Assurances sur la Vie.

L'Art. 3 du 9 Juin 1906 fixe ainsi l'estimation des Placements des Sociétés d'Assurances sur la Vie : « 1° les valeurs mobilières (sont estimées) au prix d'achat, les titres représentatifs d'indemnité pour dommage de guerre... au prix d'achat, et en tenant compte, à chaque inventaire, des amortissements effectués ; 2° les Prêts... ainsi que les avances sur polices d'après les actes qui en font foi, et en tenant compte à chaque inventaire des amortissements effectués ; 3° les immeubles, soit au prix d'achat, soit au prix de revient tel qu'il ressort des travaux de construction et d'amélioration, à l'exclusion des travaux de construction proprement dits ; 4° les nues-propriétés et les usufruits, suivant les règles générales fixées par un Arrêté Ministériel, après avis du Comité Consultatif... Tous les ans, à la date de la clôture de l'inventaire, chaque Société établit la valeur que représente, à cette date, ces placements, en adoptant : 1° pour les valeurs mobilières les cours de la Bourse ; 2° pour les titres représentatifs d'indemnité pour dommages de guerre les bases d'évaluation fixées par l'Art. 153 de la Loi du 31 Juillet 1920... ; 3°, 4° et 5° pour les autres placements la valeur d'inventaire, à moins qu'une expertise contradictoire n'oblige la Société à adopter la valeur résultant de cette expertise... Si la valeur ainsi obtenue est inférieure aux 97 centièmes de la valeur globale des placements figurant à l'Actif du Bilan, un Arrêté Ministériel, pris après avis du Comité Consultatif des Assurances sur la Vie... fixera les conditions et délais d'amortissement ».

Les principes généraux posés par ce texte sont identiques à ceux qui régissent l'estimation des biens affectés à la couverture des Réserves Mathématiques des Assurances contre les Accidents du Travail : un amortissement est nécessaire chaque fois que les prix de revient sont notablement supérieurs aux prix de réalisation ; cet amortissement ne pouvant pratiquement pas être intégral, un Arrêté Ministériel fixe pour chaque Société, ou pour l'ensemble des Sociétés, compte tenu des conditions financières générales ou particulières, l'effort minimum d'amortissement qui doit être accompli (1).

(1) Le texte du Décret du 9 Juin 1906 comprend en outre, relativement aux immeubles, des précisions très intéressantes ; notamment la

Le dernier Arrêté général fixant le mode d'amortissement de la moins-value du portefeuille mobilier des Sociétés d'Assurances sur la Vie porte la date du 4 Mars 1937 ; il est relatif à l'exercice 1936 et fait suite à une série d'Arrêtés analogues pris depuis 1931. Il résulte des dispositions de ces Arrêtés que les valeurs amortissables de l'Etat français et des Collectivités Publiques, ainsi que les valeurs amortissables garanties par ces Collectivités, peuvent être estimées à leur prix d'achat. Toutes les autres valeurs doivent subir un amortissement. Cet amortissement est calculé pour les rentes perpétuelles de manière que la valeur vénale puisse être inscrite au Bilan du 31 Décembre 1946 ; pour toutes les autres valeurs, de manière que la valeur vénale soit inscrite au Bilan dès le 31 Décembre 1941.

Ces dates de 1941 et de 1946 ont été choisies empiriquement, en tenant compte des possibilités normales d'amortissement des Sociétés et de la qualité des placements. Mais la règle ne pourrait être maintenue si les cours de la Bourse, étaient au 31 Décembre 1941 aussi dépréciés par rapport aux niveaux actuels que ceux-ci le sont par rapport aux cours pratiqués pendant les années 1928-1930. Cette hypothèse n'est, d'ailleurs, aucunement vraisemblable (1).

* * *

Tous les textes étudiés jusqu'ici prennent pour base d'appréciation le cours de la Bourse, car la valeur vénale des placements mobiliers est ainsi déterminée sans difficulté et sans discussion. Pour les immeubles et les valeurs non cotées, cette valeur vénale est, au contraire, presque impossible à fixer en dehors des transactions réelles. Cependant, l'Autorité de Contrôle doit veiller avec une particulière attention, en matière immobilière, au respect du principe général énoncé plus haut, et selon lequel tout place-

règle précieuse du minimum de taux (5 %), fixé pour la capitalisation du revenu net. Mais cette règle ne peut être appliquée aux terrains à bâtir.

(1) Rappelons ici que le problème fondamental pour une Société d'Assurances sur la Vie est moins la valeur que le revenu des placements. Si les revenus tombent en-dessous des sommes nécessaires à l'accroissement des réserves, la situation doit être redressée. Les règles à suivre en pareil cas sont fixées par l'article 6 de la Loi du 17 Mars 1905 (rectifications des bases actuarielles et des tarifs).

ment doit figurer à l'inventaire pour sa valeur de réalisation. De même, le Contrôleur doit avoir les moyens de vérifier que la limite des 50 % de la valeur du gage, imposée en matière de placements hypothécaires, n'est point tournée par une estimation exagérée de l'immeuble donné en garantie.

C'est pourquoi il a été nécessaire de donner au Ministre du Travail le pouvoir de provoquer l'expertise des immeubles appartenant aux Sociétés, ou qui sont leur gage. Ce pouvoir lui a été reconnu pour la première fois sous Réserve d'un avis du Comité Consultatif, par le Décret du 22 Avril 1921, pour les immeubles affectés à la couverture de la Réserve Mathématique des Assurances-Loi. Le même pouvoir lui a été accordé par les Décrets des 30 Janvier 1924 et du 3 Juin 1936 en matière d'Assurance sur la Vie et d'Assurances Automobile. Mais c'est seulement le Décret-Loi du 26 Août 1937 qui a généralisé cette procédure, en la rendant applicable aux Sociétés et aux branches de Droit Commun et à l'ensemble des investissements. Ces pouvoirs sont ainsi définis : « Le Ministre du Travail peut requérir, une première fois à toute époque et ensuite à intervalle non inférieur à trois ans, la fixation, par expertise contradictoire, de la valeur de l'ensemble, ou d'une partie de l'Actif des Sociétés ou assureurs... et, notamment, des immeubles appartenant en toute propriété à l'une de ces entreprises, ou sur lesquels celle-ci a consenti un prêt ou une ouverture de crédit hypothécaire. Cette expertise doit être également effectuée si la Société ou l'assureur le demande sous les conditions de délai mentionnées » (1).

Les conditions de l'expertise doivent être fixées par l'Arrêté du Ministre du Travail ; elles seront très probablement identiques à celles qui ont été fixées en matière d'Assurances sur la Vie par l'Arrêté Ministériel du 18 Juillet 1933, c'est-à-dire qu'à défaut d'entente entre la Société et le Ministre pour désigner un expert unique, chaque partie désigne un expert. Si les conclusions de ces experts ne sont pas identiques, et faute d'entente amiable sur leurs conclusions, un tiers-expert est désigné à la requête

(1) Sur la faculté donnée aux Sociétés de provoquer l'expertise, et sur la valeur du bilan de l'immeuble expertisé, voir Conseil d'Etat, 23 déc. 1931 (*Rev. Ass. Terre.*, 1932, p. 52).

te de la partie la plus diligente, par le Président du Tribunal de la situation de l'immeuble, statuant en référés, c'est-à-dire contradictoirement (1).

Cette procédure est assez longue et coûteuse ; il est cependant impossible de la simplifier sans diminuer les garanties auxquelles les Sociétés ont droit. Il n'en est pas moins utile que la Direction des Assurances Privées compte parmi ses effectifs un ou plusieurs Commissaires-Contrôleurs particulièrement compétents en matière immobilière et spécialement chargés de préparer ces expertises.

* * *

L'étude qui précède montre bien que l'Autorité de Contrôle a eu le souci d'imposer aux Sociétés le principe général selon lequel un placement ne doit pas figurer à l'Actif du Bilan pour un montant supérieur à sa valeur vénale au jour de l'inventaire. Il a été dit que ce principe pouvait être appliqué strictement dans les Assurances de répartition, et c'est pourquoi les Décrets relatifs aux Sociétés d'Assurances contre les Accidents le traduisent en règles absolues, sauf en ce qui concerne les Réserves Mathématiques des sinistres Accidents du Travail. Cette solution est doctrinalement excellente et ne soulève aucune difficulté pratique.

Au contraire, il est techniquement impossible d'imposer aux Sociétés d'Assurance un amortissement instantané de leur portefeuille en cours de capitalisation. C'est pourquoi les Décrets relatifs aux Sociétés d'Assurances sur la Vie et à la couverture des Réserves Mathématiques des Assurances contre les Accidents du Travail ont dû prévoir des modalités d'amortissement fixées selon les conditions financières et économiques. Les dispositions adoptées en ces matières, au cours de ces dernières années, n'ont pas manqué de soulever des critiques. Il a semblé paradoxal qu'à la faveur des Arrêtés Ministériels la plupart des Sociétés d'Assurance pussent continuer à distribuer des dividendes, alors que la crise économique contraignait la très grande majorité des Sociétés, et les plus puissantes

(1) Cette dernière condition a été introduite par l'Arrêté du 5 Novembre 1934, pour éviter que la désignation du tiers expert ne puisse être faite à l'insu du Ministre du Travail. — Voir en Conclusion générale, 4^e Partie, quelques réflexions sur l'évolution historique des Règlements de Contrôle.

mêmes, à affecter la totalité de leurs bénéfices industriels à l'amortissement du portefeuille.

Mais ce raisonnement est inexact dans ses prémices, parce que les Sociétés d'Assurances de capitaux ne sont pas des Sociétés ordinaires. La véritable raison d'être des dispositions adoptées est d'ordre technique ; il est impossible d'exiger la couverture d'une Réserve Mathématique calculée au taux de 4 % par des placements qui donnent un revenu net de 6 ou 7 %.

Toutefois, ce raisonnement, techniquement irréprochable lorsqu'il s'agit d'une Société en pleine activité et dont la liquidation n'est pas à craindre, ne peut être appliqué à un organisme en mauvaise situation financière. En effet, la faillite possible rendra exigible *le montant même* de la Réserve Mathématique, en vertu de l'Art. 82 de la Loi du 13 Juillet 1930 ; alors, les Revenus importent peu : seul le capital compte (1).

Telles sont très brièvement exposées les principales règles relatives à la gestion du patrimoine et à l'estimation de l'Actif des Sociétés d'Assurances. Le simple énoncé des principes généraux montre leur complexité, qui tient tantôt à la nature des choses et tantôt à l'histoire du Contrôle. Le passé déjà long de la Direction des Assurances Privées permet de porter un jugement d'ensemble favorable sur cette législation, qui a permis à la presque totalité des Sociétés d'Assurances Contrôlées de franchir sans déconfiture les dures échéances de la guerre et des crises financières, ainsi que les circonstances économiques troublées qui sont caractéristiques de l'époque actuelle.

(1) Malgré les considérations doctrinales développées ci-dessus, les Lois Suisse et Allemande ne font aucune distinction entre les valeurs affectées aux Réserves Mathématiques et les valeurs affectées aux autres Réserves. Toutes doivent être estimées à leur cours d'échange ou de revente, selon des méthodes ratifiées par l'Autorité de Contrôle.

Une méthode techniquement correcte d'évaluation des valeurs amortissables affectées à la couverture des Réserves Mathématiques est connue sous le nom de méthode actuarielle (voir COUILLIEUX, *Bulletin de l'Institut des Actuaires Français* 1937). Ces évaluations pourraient être réglementairement admises à la condition que des précautions spéciales soient prises pour le cas de liquidation et de faillite, et aussi à la condition que *les échéances des placements soient rigoureusement adaptées aux échéances des dettes.*

CHAPITRE III

PRÉSENTATION DES COMPTES

ETATS STATISTIQUES

Dans les deux chapitres qui précèdent ont été exposées les règles fondamentales qui régissent l'activité financière des Sociétés. Il reste à indiquer les règles plus spécialement comptables qui ont été imposées aux Sociétés Contrôlées d'Assurance (1), soit pour permettre l'exercice du Contrôle et faciliter les vérifications, soit pour donner aux résultats fournis par les comptabilités une homogénéité indispensable à l'établissement de statistiques. Il était, en effet, essentiel d'obliger les Sociétés à présenter certains postes de leur comptabilité dans des formes identiques, permettant la comparaison des chiffres obtenus, soit au cours d'un même exercice par différentes Sociétés, soit au cours de plusieurs exercices par une même Société. D'autre part, il fallait retirer des renseignements fournis certains indices statistiques intéressant la vie économique, sociale et financière de la Nation (statistique des salaires assurés en vertu de la Législation du 9 Avril 1898 ; statistique des Accidents du Travail, des Accidents d'Automobile ; statistique des émissions financières, des bénéfices, des taux d'intérêts...) (2). Enfin, la nécessité de suivre d'une manière aussi continue que possible l'évolution de la situation financière des Sociétés nécessite la notification périodique de renseignements divers.

Ces diverses préoccupations ont amené l'Autorité de Contrôle à prendre toute une série de décisions réglementaires, imposant aux Sociétés certains usages et certaines publications. Ainsi, toutes les Sociétés Contrôlées doivent tenir certains registres, adresser au Contrôle certains docu-

(1) Rappelons que la délégation donnée au Pouvoir Exécutif par l'Art. 66 de la Loi du 13 Juillet 1867 ne permet pas à l'Autorité de Contrôle de réglementer avec précision l'activité des Sociétés Surveillées. Les diverses dispositions étudiées ici ont été édictées en exécution d'une loi de Contrôle. — Voir Introduction, p. 20.

(2) Ces renseignements ne portent évidemment que sur les Sociétés Contrôlées et sur les risques assurés ; ils n'en présentent pas moins un intérêt réel. Sur la publication de ces renseignements et les Rapports annuels adressés par l'Autorité de Contrôle au Président de la République, voir Volume II.

ments, publier leurs comptes rendus dans des formes définies par des Etats Modèles. Sans prétendre faire une énumération complète des obligations qui incombent ainsi aux Sociétés Contrôlées, il est nécessaire d'indiquer ici les principales :

En matière d'Assurances sur la Vie : tenue du registre d'inscription des contrats (Décret du 20 Janvier 1906) ; Etat semestriel des modifications de l'Actif ; Etat annuel des taux d'intérêt réel produit par les placements affectés à la couverture des Réserves Mathématiques ; Etat statistique des décès (Arrêtés Ministériels du 29 Juillet 1907 ; Etats Modèles annexés au compte rendu annuel : 1° Compte général financier, 2° Comptes financiers relatifs aux diverses catégories d'Assurances, 3° Comptes financiers relatifs aux nues-propriétés, 4° Bilan, 5° Valeurs mobilières et immobilières, 6° Réserves Mathématiques pour risques en cours, 7° Mouvement des polices, capitaux et rentes assurés, réassurances cédées déduites (1)....., 14° Mouvement des polices, capitaux et rentes assurés, réassurances cédées non déduites (Arrêté Ministériel du 29 Juillet 1907).

En matière d'Assurances Automobiles : tenue du registre spécial des contrats souscrits et du registre spécial des sinistres et des Réserves (Arrêté Ministériel du 15 Décembre 1936) ; Etat des valeurs mobilières affectées à la couverture des Réserves réglementaires (2) ; Etat trimestriel des mouvements de ces valeurs (Arrêté Ministériel du 18 Mars 1937) ; Etat annuel des cotisations et primes émises au cours du dernier exercice (2° Arrêté Ministériel du 18 Mars 1937) ; Etats produits à la demande du Ministre : liste mensuelle des accidents déclarés au cours du mois précédent, liste mensuelle des sinistres réglés et des sinistres classés sans suite, liste annuelle des réassureurs, Etat des valeurs mobilières et immobilières affectées aux Réserves Réglementaires de Droit Commun et aux Réserves non réglementaires, Etat trimestriel des mouvements de ce portefeuille (même Arrêté Ministériel) ; Etats Modèles annexés au Compte rendu annuel : 1° Compte général financier, 2° Bilan, 3° Primes ou cotisations d'exercice, 4° Sinis-

(1) Les états 8, 9, 10, etc. sont relatifs aux Tontines.

(2) C'est cet Etat qui fixe l'assiette du privilège spécial (voir p. 144).

tres, 5° Rentes viagères, 6° Valeurs mobilières et immobilières affectées à la couverture des Réserves Réglementaires (Arrêté Ministériel du 13 Janvier 1937).

En matière d'Assurances contre les Accidents du Travail : Registre des contrats, Registre des sinistres graves, Etats des Réserves au 31 Décembre (Circulaires des 16 Avril 1901 et 28 Décembre 1912) ; Avis de sinistres et de Règlements, Production de l'extrait des décisions judiciaires, Règlements financiers des sinistres, consignations (même Circulaire), Etat des extinctions de rentes (Circulaires du 12 Mars 1903), Etat statistique des salaires par profession (Circulaire du 3 Avril 1914), Avis des demandes en révision (Circulaire du 18 Janvier 1902) ; Etat des valeurs affectées à la couverture des Réserves Mathématiques (Arrêté du 25 Juin 1921) ; Etats Modèles annexés au Compte rendu annuel : 1° Comptes de Profits et Pertes, 2° Bilan, 3° Salaires, sinistres, Règlements, 4° Rentes en cours et Réserves Complémentaires, 5° Valeurs mobilières affectées à la couverture des Réserves Réglementaires (Arrêté Ministériel du 9 Novembre 1925, Circulaires des 26 Novembre 1925, 11 Avril 1936 et 1937).

La simple énumération ci-dessus montre la variété et l'importance de ces règlements (1). Leur respect strict est indispensable à la bonne marche du Contrôle (2). Leur étude détaillée serait donc intéressante et féconde ; mais elle conduirait à des développements qui dépassent le cadre de cet ouvrage. C'est pourquoi certains points importants seront seuls examinés ; il sera ainsi donné quelques détails sur les Etats Modèles et sur la Comptabilité des Réassurances.

(1) Le fait que les Sociétés Contrôlées doivent fournir un ensemble de renseignements aussi précis, tandis que les Sociétés Surveillées sont astreintes seulement à la publication de leurs comptes annuels — sans Etats Modèles — marque une nouvelle différence importante entre la Surveillance et le Contrôle.

(2) Dans sa très importante Circulaire du 11 Avril 1936, le Ministre du Travail exprime ainsi l'importance qu'attache l'Autorité de Contrôle à l'exactitude de détail des Etats Modèles : « J'insiste tout particulièrement pour que les indications de la présente Circulaire soient rigoureusement suivies. Ainsi sera réalisée, dans l'élaboration des comptes rendus financiers annuels de toute les Sociétés, une unité d'interprétation qui donnera une réelle signification aux récapitulations dressées par les services de mon Administration. »

LES ETATS MODÈLES

Au moment où le Législateur étend le Contrôle à de nouvelles branches d'Assurances ou à de nouveaux organismes, les différentes prescriptions rendues indispensables par l'exercice des vérifications sur place et sur pièces imposent un surcroît de travail notable aux organismes contrôlés. D'autre part, l'Autorité de Contrôle manque de compétence et d'expérience pour imposer des directives à une branche d'activité qu'elle ne connaît encore qu'en théorie. Il est donc normal que les Etats Modèles ne visent pas à réformer le système de comptabilité en usage dans les Compagnies, mais seulement à le codifier.

Malheureusement, ainsi qu'il a été dit plus haut, les méthodes adoptées par les Sociétés ne sont pas parfaites. Il ne faut donc pas demander aux Etats Modèles un enseignement qu'ils ne peuvent donner : les Etats Modèles ne sont pas l'expression de la doctrine comptable de l'Autorité de Contrôle (1) ; ils n'ont d'autre objet que de réaliser pratiquement « une unité d'interprétation dans l'élaboration des comptes rendus financiers de toutes les Sociétés » (Circulaire Ministérielle du 11 Avril 1936). Ils sont indispensables à l'exercice du Contrôle, parce qu'ils amènent tous les organismes à publier dans la même forme les résultats de leur comptabilité.

* *

Ainsi, il ne faut pas voir dans les Etats-Modèles des BILANS Accidents du Travail et Accidents d'Automobile autre chose que des Etats statistiques utiles et même indispensables aux vérifications : *un dépouillement du Bilan global* de la Société, lequel est nécessairement unique. La

(1) On peut se rendre compte par la comparaison des Etats Modèles Vie, Accidents du Travail et Accidents d'Automobile que la terminologie n'est pas fixée et que les différents postes sont classés dans un ordre variable. Le Bilan de la gestion Accidents d'Automobile emploie le mot « provision » (qui n'est écrit dans aucun texte réglementaire) tantôt pour désigner une dette (Provision pour droit de timbre), tantôt dans le sens de Réserve (Provision pour moins-values *éventuelles* de valeurs), tantôt dans le sens qui lui est ordinairement reconnu en doctrine comptable (Provision pour commissions à régler, Provision de primes). Le même état introduit au Passif du Bilan les mots « Bénéfices » et « Créances ».

promulgation du Décret-Loi du 25 Août 1937 permettra à l'Autorité de Contrôle de s'assurer que la liaison normale existe bien entre les états partiels et les écritures générales ; elle permettra de reconnaître si l'affectation aux branches Contrôlées des meilleurs éléments de l'Actif ne laisse pas dépourvues de contre-partie réelle les Réserves de Droit Commun.

LES COMPTES PARTIELS DE PROFITS ET PERTES n'ont pas seulement une valeur formelle comme les Bilans partiels ; ils ont en outre une valeur financière. Il y a un intérêt évident pour le Directeur d'une industrie à connaître les résultats fournis par les différentes catégories d'Assurances que pratique sa Société.

Si utiles et si logiques que soient ces comptes, il ne faut pas dissimuler qu'ils sont pratiquement difficiles à établir. En effet, si certaines dépenses et certaines recettes sont imputables sans ambiguïté à une gestion donnée, il est difficile de répartir certaines autres, par exemple les frais généraux, les frais d'acquisition. Il est donc indispensable d'adopter une méthode forfaitaire de répartition. Ainsi, l'Etat Modèle relatif au compte général financier de la gestion Automobile a prévu que les frais généraux seraient calculés au prorata des primes émises.

Mais une telle précision n'est pas donnée en matière d'Assurances sur la Vie pour l'établissement des Comptes financiers relatifs aux diverses catégories.

Les Sociétés ont adopté des méthodes assez différentes les unes des autres pour calculer les « intérêts attribués aux catégories », les « commissions supportées par les catégories », les « frais généraux supportés par les catégories ». Quelques Sociétés ont une conception toute particulière des « virements de Réserves » ; certaines s'abstiennent purement et simplement de servir une ou plusieurs colonnes. Certains Commissaires-Contrôleurs ne croient pas devoir relever ces anomalies, qui sont souvent le résultat d'une méthode logique et d'une longue tradition, lorsqu'elles ne modifient pas le solde du Compte général de Profits et Pertes ; or, il en est ainsi lorsque les éléments qui ne passent pas par les comptes particuliers sont portés directement au Compte général. Cependant, les soldes relatifs aux catégories d'Assurances avec participation dans

les bénéfiques ont une importance spéciale et doivent être connus en valeur absolue (1).

Les Etats Modèles étudiés ci-dessus, qui sont les plus importants, sont des états purement comptables. Cependant, il existe un état d'ordre financier dont la consultation est essentielle pour apprécier la situation d'une Société : c'est l'Etat détaillé des valeurs mobilières et immobilières. Son annexion à l'inventaire est obligatoire même pour les Sociétés de Droit Commun (Décret du 8 Mars 1922, Art. 14). Mais les Sociétés Contrôlées doivent *le publier* avec leur compte rendu et doivent indiquer pour chaque valeur le prix d'achat ou de revient, la valeur vénale au jour de l'inventaire (valeur de Bourse ou d'expertise) et la valeur figurant à l'Actif du Bilan.

* *

Ces publications sont donc à la fois indispensables à l'exercice du Contrôle et très utiles à la documentation des assurés et des actionnaires. Elles n'imposent d'ailleurs aucune réforme à la comptabilité des Sociétés. La Direction des Assurances Privées n'a pas davantage entendu énumérer a priori tous les engagements et tous les investissements ; elle admet que les Compagnies puissent ajouter des lignes à l'Etat Modèle chaque fois que cela est nécessaire, à la seule condition que les rubriques complémentaires ne soient que les subdivisions des rubriques figurant au modèle officiel, cette condition étant indispensable pour permettre l'établissement de statistiques correctes par le groupement, sans omission, des éléments dont l'assimilation est possible.

LA COMPTABILITÉ DES RÉASSURANCES

Il est un point sur lequel les Etats Modèles sont particulièrement incomplets, c'est la comptabilité des Réassurances. Il s'agit là d'une question importante et qui se trouve régie par une série de textes épars dans l'ensemble de la législation. Il paraît donc utile d'en résumer brièvement

(1) En effet, la plupart des contrats avec participation prennent pour base des répartitions le bénéfice de la catégorie (voir page 136).

les principes fondamentaux et de donner une opinion sur les difficultés qui peuvent se présenter.

* * *

Un principe juridique domine le problème des réassurances : c'est que la Loi française ne reconnaît aucun lien de Droit entre l'assuré et le réassureur.

Le principe financier suivant en résulte directement : l'exécution totale des engagements d'une Société doit être indépendante de la solvabilité de ses réassureurs.

L'application de ce principe entraînerait les obligations suivantes : une Société devrait couvrir la totalité de ses Réserves techniques par des valeurs réelles et facilement réalisables, sans qu'il y ait lieu de faire une distinction entre la portion de sinistres lui incombant et celle qui est à la charge de ses réassureurs.

Il n'a pas paru possible, en fait, de pousser aussi loin l'application de la théorie ; l'écart existant entre le montant des sinistres et le plein exige un premier tempérament ; d'autre part, la réassurance est une affaire de trésorerie : il y a entre le cédant et le cessionnaire un échange continuuel de fonds ; les comptes sont alternativement crédités des primes, débités des sinistres et des commissions, crédités ou débités des dépôts de fonds, des cautionnements, etc... Il résulte du jeu de ces comptes et des compensations qui s'y opèrent une réelle sécurité dans les rapports financiers des deux parties. C'est pourquoi les auteurs du Décret du 9 Mars 1922 ont estimé qu'il était inutile d'imposer à l'assureur la nécessité de retenir les primes cédées en réassurances ; de même le législateur a estimé, en 1905, que les Sociétés d'Assurances sur la Vie ne seraient pas tenues de retenir les Réserves Mathématiques des contrats réassurés à des Sociétés enregistrées (1).

Les dispositions réglementaires sont donc les suivantes

(1) Ces textes sont un nouvel exemple du caractère transactionnel des textes de Surveillance et de Contrôle ; les juristes et les fonctionnaires de l'Autorité de Contrôle ayant tendance à exiger la couverture intégrale des risques et sinistres réassurés, les assureurs et les actuaires prétendant, au contraire, que seuls devaient être couverts les engagements conservés, la Commission Consultative a conçu que la Réserve pour sinistres à régler devait être calculée brute de réassurances et que la Réserve pour risques en cours pourrait être calculée nette de réassurances. Les Lois Suisse et Allemande exigent en Assurance-Vie que l'assureur représente la part du réassureur.

tes : toute Société doit représenter en placements lui appartenant en propre la totalité de ses Réserves techniques, réassurances cédées non déduites, exception faite seulement en ce qui concerne la Réserve pour risques en cours cédés en réassurance à des Sociétés quelconques, et la Réserve Mathématique des contrats cédés en réassurance à des Sociétés enregistrées.

Cette règle ne peut être observée, en pratique, que si le contrat de réassurance est doublé d'un contrat de prêt, aux termes duquel le réassureur consent au réassuré une avance chirographaire, de montant équivalent aux Réserves cédées. Mais ces divers engagements doivent se traduire clairement dans les comptes, de manière à permettre aux lecteurs de se faire une idée exacte des liens financiers et juridiques qui unissent ainsi la Société à son réassureur.

* *

Pour donner à l'assuré une entière sécurité et pour donner une base juridique aux privilèges institués par les Lois de Contrôle, il faut que les valeurs déposées par le réassureur, à titre d'avance ou de prêt connexe au contrat de cession, soit la pleine propriété de l'assureur. Il faut donc qu'il y ait entre les deux parties une double dette et une double créance : l'assureur doit être le débiteur d'une somme *fongible* égale à la valeur du prêt consenti et créancier du montant de la Réserve pour sinistre à régler ; le réassureur doit être, en contre-partie, créancier chirographaire d'une somme *fongible* égale au prêt qu'il a consenti, et débiteur des Réserves (1). Et il ne doit y avoir entre ces deux séries d'Engagements aucun lien *juridique*.

Or, en fait, la plupart des valeurs « déposées » par le cessionnaire dans les coffres du cédant ne le sont pas actuellement en vertu d'un contrat de prêt, juridiquement indépendant du contrat de réassurance. Elles sont simplement remises soit en dépôt libre, soit en gage des dettes dont le réassureur se trouve chargé par suite du retard dans les règlements de sinistres. Ainsi les valeurs mobilières « déposées » dans les coffres de l'assureur ne sont pas sa propriété : il n'en perçoit pas les revenus, il ne bénéficie par des gains.

(1) Sans énoncer ici les autres chefs de créances et de dettes, qui seront énoncées plus loin.

il ne subit pas les pertes résultant des variations des cours de la Bourse.

La garantie des assurés n'en est pas moins certaine. En effet, la tradition des valeurs mobilières s'opère par le transfert, et la preuve de la propriété est faite au regard des tiers par l'inscription nominative des titres sur les registres de la Société émettrice. C'est pourquoi, sans se préoccuper des accords intervenus entre l'assureur et le réassureur, l'Autorité de Contrôle se borne à exiger que les Réserves soient représentées par des certificats nominatifs au nom de l'assureur. L'inscription de ces certificats sur l'Etat de couverture des Réserves à privilège spécial suffit à asseoir le privilège des assurés dans les Sociétés d'Assurances contre les Accidents ; quant au privilège général des assurés sur la Vie, il est assis dès que le transfert au nom de l'Assureur a été effectué.

Il résulte de là que les avances consenties par le cessionnaire au cédant n'ont pas le même caractère juridique suivant qu'on les considère dans les rapports des deux Sociétés entre elles, ou dans les rapports des assurés avec les assureurs. D'après les conventions passées entre l'assureur et le réassureur, les avances sont consenties sous forme d'un dépôt de valeurs mobilières qui n'emporte aucun transfert de propriété ; mais ces conventions ne sont pas opposables aux assurés ni à l'Autorité de Contrôle, au regard desquels le transfert matériel des titres nominatifs comporte transfert de propriété.

* *

La dualité de ces situations juridiques à des conséquences comptables ; en effet, certaines Sociétés font apparaître dans leurs écritures les relations de Réassurances telles qu'elles résultent des contrats passés avec leurs cessionnaires, tandis que d'autres Sociétés présentent leurs comptes de manière à traduire la situation existant au regard des assurés. A notre sens, cette dernière solution est critiquable, car le Bilan doit représenter avec fidélité tous les engagements pris par la Société, et non les seuls qui soient opposables aux assurés. Mais la meilleure solution est celle qui permet aux lecteurs du compte rendu de se faire une idée complète et exacte des relations financières et juridiques existant entre l'Assureur et les Réas-

sureurs, ainsi que des conséquences qui en résultent pour les assurés.

* *

On aura une idée de la complexité des comptes à servir pour cela si l'on considère que très fréquemment une Société qui réassure ses affaires directes accepte des réassurances et rétrocède une partie des risques ; qu'elle reçoit des cessionnaires et rétrocessionnaires des dépôts de garantie, en valeurs et en espèces, correspondant d'une part aux primes cédées sur risques en cours, et d'autre part aux sinistres à régler ; qu'ainsi, à côté de comptes-courant existent des comptes de valeurs réellement transférées, et que l'ensemble doit aboutir, à la fin de l'exercice, à un solde unique. Pour représenter tous ces éléments il ne faut pas ouvrir au grand livre moins d'une quinzaine de comptes tels que, à l'Actif : Dépôt de Garantie chez les cédants ; espèces, valeurs déposées chez les cédants ; valeurs déposées par les cessionnaires ; — et au Passif : Dépôt en espèces des cessionnaires, des rétrocessionnaires ; Dépôt de Garantie des cessionnaires, des rétrocessionnaires. En l'absence de règlement ou d'Etat Modèle rendant obligatoire l'ouverture de ces comptes, la grande majorité des Sociétés les bloquent plus ou moins arbitrairement en un petit nombre d'écritures, dont il est difficile de tirer les renseignements indispensables. Au moins doit-on exiger que les Réserves Règlementaires soient clairement analysées en leurs éléments : Réserves pour risques en cours, affaires directes, cessions déduites ; Réserves pour risques en cours acceptations, rétrocessions déduites ; Réserves pour sinistres à régler affaires directes, cessions déduites ; Réserves pour sinistres à régler acceptations, rétrocessions déduites ; Réserves pour sinistres à régler cessions ; Réserves pour sinistres à régler rétrocessions.

L'ouverture de ces comptes et leur publication au Bilan est indispensable pour que le Contrôleur et l'assuré puissent se faire une idée exacte de la situation financière de l'assureur. Il est certain que ces différents éléments chargent le Bilan et en gonflent les chiffres, mais le souci de simplifier ne suffit pas à justifier la confusion (1).

(1) Par exemple, beaucoup d'entreprises confondent avec les leurs dans l'état 5 du compte rendu les valeurs reçues en dépôt ou constituées en gage ; d'autres inscrivent à l'Actif un poste « valeurs en

Il serait intéressant et utile de montrer comment ces divers comptes peuvent ou doivent jouer entre eux, mais c'est là une question purement comptable. Il suffit de retenir ici que les écritures en général et les comptes rendus en particulier doivent distinguer d'une manière absolue

dépôt, Réserves Mathématiques des Compagnies enregistrées », qui se trouve représenté par des valeurs mobilières en dépôt pour une part, par des espèces en dépôt pour une autre part, et par des créances sur les réassureurs pour le solde. En réalité, ces divers éléments doivent être distingués et figurés séparément dans la balance générale des écritures.

On peut en donner un exemple simple, limité aux postes essentiels, et sans autre objet que d'indiquer dans quel esprit peut être résolu le problème. Soit une Société d'Assurance sur la Vie dont les Réserves Mathématiques pour risques en cours, Réassurances non déduites, se montent à 3.000.000, et qui n'a pour réassureur que des Sociétés non enregistrées ; supposons qu'elle couvre ses Réserves de la manière suivante : en valeurs mobilières lui appartenant pour 2.500.000 ; en valeurs « déposées » par le réassureur, 500.000. Supposons, d'autre part, que les réassureurs aient effectué un dépôt en espèces de 400.000 et que le total des Réserves Mathématiques à leur charge soit de 1.000.000, c'est-à-dire que les réassureurs restent débiteurs au 31 Décembre de 100.000 fr., qu'ils devront couvrir au plus tôt.

On aura ainsi à l'Actif :	
Valeurs appartenant à la Société.....	2.500.000
Valeurs en dépôt à la Société, appartenant aux réassureurs	500.000
Réserves Mathématiques des Réassurances cédées, créance sur les réassureurs.....	1.000.000
Au Passif :	
Réserves Mathématiques pour risques en cours, réassurances comprises	3.000.000
Dettes envers les réassureurs :	
Pour valeurs en dépôt	500.000
Pour espèces en dépôt	400.000
Réserve	100.000
	4.000.000

Le montant des Réserves Mathématiques des réassurances cédées (1.000.000) figure ainsi deux fois à l'Actif et deux fois au Passif, mais cela correspond à la nature des choses. En effet, la Société est : 1° débitrice envers les assurés de cette somme de 1.000.000, et elle couvre cet Engagement par 1.000.000 de valeurs mobilières grevées du privilège ; mais 2° sur ces 1.000.000, 100.000 seulement lui appartiennent réellement ; en effet, 500.000 appartiennent en fait aux réassureurs, et 400.000 ont été achetées avec les fonds prêtés par le réassureur ; la Société doit donc 900.000 fr. aux réassureurs ; enfin 3° le réassureur doit 1.000.000 à la Société. Aucun de ces éléments ne doit se compenser. En effet, la dette envers les assurés emporte privilège sur les valeurs ; la dette de 900.000 fr. envers les réassureurs est chirographaire ; la créance de 1.000.000 sur les réassureurs est gagée jusqu'à concurrence de 900.000 et chirographaire pour 100.000 ; enfin, la Réserve de 100.000 n'est couverte que par cette dernière créance chirographaire de 100.000 fr.

les éléments financiers de natures différentes. Sous aucun prétexte il n'est possible de réunir sous une même rubrique des valeurs appartenant à la Société et des valeurs qu'elle détient en gage (même si ces valeurs ont été l'objet d'un transfert au nom de l'entreprise dont les assurés peuvent se prévaloir). De même, il est irrégulier de confondre dans un même compte des créances privilégiées ou gagées et des créances chirographaires.

Enfin, il n'est pas possible de compenser des dettes et des créances de natures juridiques différentes. L'application stricte de ces principes est d'ailleurs devenue réglementaire depuis que le Décret-Loi du 30 Août 1937 a ajouté à l'Art. 35 de la Loi du 13 Juillet 1867 des dispositions suivant lesquelles « le compte de Profits et Pertes doit exprimer sous des rubriques distinctes les profits ou les pertes de provenances diverses ».

* * *

Les remarques ici exposées relativement aux Etats Modèles et à la Comptabilité des Réassurances ne sont donc qu'une application des principes généraux relatifs à la Comptabilité. Il serait intéressant de donner à cette étude un développement plus important. On verrait ainsi dans le détail combien sont délicates à définir les règles applicables au fonctionnement financier des entreprises et à la tenue de leur comptabilité. Il faut tenir compte à la fois des usages en vigueur dans les Sociétés, des considérations doctrinales, des besoins statistiques et des nécessités du Contrôle. Celles-ci apparaissent cependant primordiales, car il est essentiel que la Direction des Assurances Privées soit tenue au courant de toutes les modifications importantes qui surviennent dans les engagements et le patrimoine des Sociétés. Il ne saurait y avoir de Contrôle efficace sans cela, et le fait que les délégations législatives ne permettent pas à l'Administration d'exiger ces informations des Sociétés de Droit Commun constitue une nouvelle différence fondamentale entre le régime des Sociétés Surveillées et celui des Sociétés Contrôlées. Ainsi, non seulement les premières jouissent d'une liberté beaucoup plus grande dans l'évaluation de leur passif et le placement de leur actif, mais encore elles n'ont pas à rendre compte des dispositions qu'elles ont adoptées et des évolutions qui se

produisent dans leur situation financière et technique. Le Chapitre suivant montrera de même que les règles juridiques et administratives applicables aux Sociétés de Droit Commun ne permettent que très rarement à l'Autorité de Contrôle d'opérer un redressement efficace.

CHAPITRE IV

RÈGLES JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES

Les règles nécessaires à la mise en œuvre du Contrôle financier forment la partie essentielle du régime légal des Sociétés d'Assurances. Mais la Direction des Assurances Privées ne se borne point à sauvegarder et à vérifier la bonne situation financière des Sociétés ; elle porte ses investigations sur la totalité des opérations effectuées par les Compagnies. Elle veille à ce que les règles du Droit Privé, du Droit Commercial et du Droit Public soient respectées en toutes occasions. Il s'agit donc, après avoir garanti *la solvabilité* de l'assureur, de garantir *la moralité* de l'Assurance. L'accomplissement de cette tâche implique pour l'Autorité de Contrôle une activité d'un ordre tout à fait général ; on ne saurait assigner de limites à ses investigations, ni énumérer les textes dont elle doit surveiller l'application. Il s'agit aussi bien de veiller au respect des conventions passées entre les Sociétés et les assurés et entre la Société et des tiers, que de veiller au bon fonctionnement social ou d'éviter les abus de démarchage ; le but poursuivi est, en un mot, le redressement de tous les errements.

Il est donc impossible d'étudier ici les règles que doivent connaître et observer les Sociétés pour échapper aux observations du Contrôle, et qui résultent de la Législation française tout entière. Mais l'objet de la présente étude est d'indiquer celles d'entre ces règles qui sont spécialement applicables aux organismes d'Assurances, et qui, par suite, sont les moins connues ; il a paru inutile, en général, de revenir sur les principes exprimés dans des ouvrages qui sont entre toutes les mains (1).

(1) SUMIEN : Traité cité ; HOUPIN et BORIEUX : *Traité des Sociétés* ; LYON-CAEN et RENAULT : *Droit Commercial* ; ANCEY : Ouvrage cité ; HÉMARD : Ouvrage cité, etc...

L'Assurance est un contrat d'adhésion ; lors de la signature d'une police l'assuré se trouve donc en présence d'un démarcheur, d'un contrat et d'un assureur. Le Contrôle destiné à garantir la moralité de l'Assurance doit donc porter essentiellement : sur l'administration des Sociétés, sur l'émission et l'exécution des contrats, sur le démarchage.

SECTION I

LE CONTROLE DE L'ADMINISTRATION DES SOCIÉTÉS

Les calculs statistiques et les résultats actuariels ne s'appliquent qu'au « grand nombre », c'est-à-dire au nombre croissant sans cesse et dépassant une limite donnée ; la compensation des risques exige leur répartition dans une « masse » d'assurés. L'Assurance est ainsi mutuelle par excellence.

Il existe dès lors trois méthodes différentes pour gérer une Assurance : ou bien la mutualité se recrute et s'administre elle-même ; ou bien la mutualité se recrute elle-même, mais confie son administration à un gérant ; ou bien la mutualité est recrutée et est gérée par un entrepreneur. Ces méthodes donnent naissance à trois types de Sociétés : les Compagnies Mutuelles, les Sociétés de gestion, les Sociétés anonymes (2).

(2) Une Société quelconque dirigée par des administrateurs intègres est une bonne Société ; une Société quelconque dirigée par des administrateurs malhonnêtes est une mauvaise Société. Il n'en existe pas moins des types de Sociétés bons par essence et d'autres mauvais par essence ; les premiers ne facilitent pas les agissements malhonnêtes, les seconds peuvent se prêter plus aisément à leur dissimulation. Cela étant, on pourrait croire a priori que la meilleure Société d'Assurance est la Compagnie Mutuelle, que l'administration par une Société de gestion introduit un élément d'essence mauvaise, et que la Société anonyme d'Assurance est la moins bonne forme d'exploitation. Il n'en est pas ainsi en réalité et l'on peut même prétendre que la Société anonyme d'Assurance est, au point de vue financier et technique, l'organisme qui donne les meilleurs résultats ; en effet, d'une part l'assuré possède une garantie dans le capital social, et d'autre part l'actionnaire, responsable sur sa mise de fonds, est intéressé à la bonne marche de l'entreprise. Au contraire, la Société de gestion donne les

Il a été exposé plus-haut (page 35) que l'Assurance pouvait être pratiquée en France par des Sociétés anonymes et par des Sociétés en commandite par actions. On a vu que ces Sociétés étaient régies par la législation générale des Sociétés françaises (Code Civil, Code Commercial, et particulièrement la Loi du 24 Juillet 1867) et d'autre part par la législation spéciale aux Assurances (Décret du 8 Mars 1922, Loi du 10 Février 1931 et Décret-Loi du 25 Août 1937 pour le Droit Commun ; Loi du 17 Mars 1905 pour les Sociétés d'Assurances sur la Vie ; Loi du 9 Avril 1898 et Décret du 8 Mars 1922 pour les Sociétés d'Assurances contre les Accidents du Travail ; Décret-Loi du 8 Août 1935 et Décret du 8 Mars 1922 pour les Sociétés d'Assurances contre les Accidents d'Automobile).

Mais cette législation spéciale ne comprend guère de règles applicables à l'Administration des Sociétés par Actions ; le Décret-Loi du 30 Octobre 1935 lui-même, étendant aux organismes d'Assurances les dispositions du Décret du 8 Août 1935 concernant les Administrateurs et les Commissaires, n'apporte aucun élément nouveau, puisque ce Décret du 8 Août 1935 était déjà applicable aux Sociétés d'Assurances par Actions. On peut donc poser en principe que les règles générales applicables au fonctionnement social des Sociétés d'Assurances par Actions sont les mêmes que celles qui sont imposées aux autres Sociétés par Actions (1).

plus mauvais résultats, parce qu'elle autorise une rémunération forfaitaire.

Certains Etats étrangers ont si bien reconnu l'avantage que représente la Société anonyme qu'ils n'ont pas hésité à interdire toute autre forme d'exploitation de l'Assurance (Loi Roumaine de 1930). Il faut reconnaître, en effet, que beaucoup de Compagnies mutuelles sont exploitées dans l'intérêt des fonctionnaires de la Société, Directeurs et Agents. Les animateurs de ces fausses Mutuelles jouissent ainsi des avantages que leur procurerait l'exploitation d'une Société anonyme sans avoir engagé aucun capital. Mais cette déformation du principe de la Mutualité ne doit point faire condamner celui-ci ; la Compagnie mutuelle reste, au point de vue social, la forme la plus parfaite de l'Assurance. Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, que la France possède un bon nombre de Sociétés mutuelles d'Assurances d'une haute qualité financière, technique et morale. Il incombe au législateur de donner à l'Autorité de Contrôle les moyens de poursuivre les mauvaises Sociétés et de mettre fin à leurs opérations.

(1) Sur les règles applicables à la *personnalité* des fondateurs, directeurs, administrateurs et gérants (Loi du 10 Février 1931), voir ci-dessus : Constitution des Sociétés, et ci-après à propos des démarcateurs (p. 214).

Il n'entre pas dans le cadre de cet ouvrage de les exposer ici ; ces questions ont été l'objet d'études nombreuses ; la législation en est très complète et de plus en plus précise ; elle est parfaitement connue.

Mais on peut s'étonner qu'elle s'applique ainsi sans modification appréciable aux Sociétés d'Assurances. La nature particulière de ces organismes qui, ainsi qu'il a été rappelé plus haut, doit être définie par la co-existence d'une Mutualité d'assurés et d'une Société d'actionnaires, semble devoir imposer logiquement des règles spéciales. Par exemple, il est anormal que les assurés n'aient aucune part dans la gestion du portefeuille constitué avec leur épargne. De manière générale, il serait logique d'accorder aux assurés une représentation dans l'assemblée générale et un certain nombre de sièges au conseil d'administration (1).

* *

Cette législation libérale demeure en vigueur parce qu'elle n'a pas donné lieu à des abus graves ; au contraire, les Sociétés de gestion se faisaient attribuer par les Compagnies mutuelles qu'elles géraient une rétribution indépendante des résultats de l'entreprise d'Assurance, et consistant en un prélèvement fixe sur les primes encaissées. L'Autorité de Contrôle a d'abord lutté contre cette méthode de rémunération, puis s'est résolue à interdire complètement les traités de gestion forfaitaire. Cette interdiction a pu être formulée en ce qui concerne les Compagnies mutuelles d'Assurances contre les Accidents, par le Décret du

(1) Ainsi, dans les Sociétés anonymes d'Assurance sur la Vie, il est très fréquent que l'assemblée générale des actionnaires représente un capital social de quelques millions, alors que les Réserves Mathématiques sont de plusieurs centaines de millions. Sans doute, les actionnaires sont propriétaires de leur entreprise et il n'est point question ici de mettre en doute ce droit de propriété ; mais il serait légitime d'accorder aux épargnants un droit de regard sur la gestion des fonds qui sont leur garantie.

De même, la plupart des polices qui prévoient une participation des assurés aux bénéfices disposent que l'assemblée générale des actionnaires est compétente pour décider la répartition et en fixer le montant. Il serait juste d'appeler les représentants des assurés à connaître de ces questions.

On sait que certaines législations étrangères accordent aux assurés une participation dans la Direction des Sociétés d'Assurance sur la Vie. Par exemple, la Loi Canadienne du 26 Mai 1932 réserve un certain nombre de sièges du conseil d'administration à des représentants élus des assurés.

8 Mars 1922, en vertu de la délégation donnée par le deuxième alinéa de l'Art 66 de la Loi du 24 Juillet 1867. Au contraire, une Loi, promulguée le 4 Février 1932, a été nécessaire pour supprimer les Sociétés de gestion des Assurances Mutuelles sur la Vie, car l'Art. 9 de la Loi du 17 Mars 1905 prévoyait expressément leur existence et leur fonctionnement, aux conditions que les gérants déposassent à la Caisse des Dépôts et Consignations un capital de garantie de 100.000 francs, que le contrat eût une durée inférieure à 20 ans et qu'il fût renouvelable pour des périodes inférieures à 10 ans.

Les termes de l'Art. 5 du Décret du 8 Mars 1922, des Art. 1 et 2 de la Loi du 4 Février 1932 sont presque identiques. « La rémunération du directeur (1) consiste en une allocation fixe,... il peut leur être en outre accordée... une allocation variable, qui ne sera prélevée qu'en fin d'exercice sur les excédents des recettes de la Société, après constitution des Réserves obligatoires, et qui ne sera calculée ni sur le montant des sommes assurées, ni sur le montant des primes ou cotisations. Il est interdit aux Sociétés constituées postérieurement à la publication du présent Décret (ou à la promulgation de la présente Loi) d'attribuer à forfait leur gestion soit à un directeur, soit à une entreprise distincte. Les traités de gestion forfaitaire en cours à la date de la dite promulgation seront révisés par l'Assemblée générale dans les cinq ans à partir de cette date, et ne pourront, en aucun cas, demeurer en vigueur au-delà d'un nouveau délai de cinq ans ».

La seconde partie de ce texte aboutit à la disparition complète des Sociétés de gestion, car un traité non forfaitaire ne présente aucun intérêt. Les Sociétés de gestion des Compagnies mutuelles d'Assurance contre les Accidents ont légalement disparu depuis le 8 Mars 1932 ; il peut encore exister légalement des entreprises de gestion de Compagnies mutuelles d'Assurances sur la Vie jusqu'au 4 Février 1942 ; elles sont soumises aux dispositions du Décret du 22 Juin 1906.

Les autres dispositions du texte précité ont pour objet

(1) Le Décret du 8 Mars 1922 porte « les Directeurs », la Loi du 4 Février 1932, « les Directeurs et Administrateurs ». Le Décret du 8 Mars 1922 n'en est pas moins applicable aux administrateurs.

d'éviter que les abus des Sociétés de gestion puissent se reproduire par le moyen du contrat de direction ; les règles posées sont d'une efficacité certaine ; cependant, il existe encore à l'heure actuelle un moyen pour un animateur de Société de se faire accorder dans une certaine mesure des avantages incitant à une politique opposée à l'intérêt collectif des assurés : c'est le contrat de production. Cette question des Agences Générales fera l'objet d'une étude ultérieure.

* *

Le régime social des Compagnies d'Assurances Mutuelles soulève plus de difficultés. Il a été indiqué dans l'introduction du présent ouvrage que ces organismes ne sont pas des Sociétés au sens de l'Art. 1832 du Code Civil, mais des personnes morales de nature spéciale définies et reconnues par l'Art. 66 de la Loi du 24 Juillet 1867 et les Décrets pris en exécution de cet Article. Par suite, ces Compagnies ont un Droit autonome et on ne peut leur appliquer a priori les règles faites pour les Sociétés civiles ou pour les Sociétés commerciales.

Il est admis cependant que les lacunes du Droit autonome des Compagnies mutuelles d'Assurances peuvent être, en vertu des principes généraux du Droit Civil, comblées par la prise en considération de textes applicables à des Sociétés civiles, ou même à des Sociétés commerciales, dans les cas où il s'agit d'activités ou d'institutions statutaires de natures très voisines, ou définies par les textes qu'il s'agit de rapprocher en termes identiques ou tout à fait comparables.

Le Droit autonome positif des Sociétés mutuelles d'Assurances contre les accidents est contenu dans le Décret du 8 Mars 1922 ; celui des Sociétés mutuelles d'Assurances sur la Vie dans le Décret du 12 Mai 1906 modifié par le Décret du 27 Juillet 1922. En ce qui concerne l'administration des Sociétés, ces deux textes ne diffèrent que par des détails, de sorte qu'il est possible d'étudier simultanément l'esprit dans lequel on doit suppléer aux lacunes qu'ils font apparaître (1).

(1) Il n'a pas paru utile de revenir ici sur les règles écrites de ce Droit Autonome ; le Décret du 8 Mars 1922 a été, en effet, l'objet d'excellentes études (SUMIEN : *Traité des Assurances*, 2^e Partie, Chapitre II ;

Les Décrets prévoient que l'administration des Sociétés est confiée à un Conseil d'Administration dont les pouvoirs sont déterminés par les statuts ; ils fixent le mode de nomination des administrateurs, les conditions de l'éligibilité, la durée du mandat.

Les mêmes textes prévoient que l'assemblée générale annuelle désigne un ou plusieurs Commissaires, sociétaires ou non, chargés de faire un rapport à l'assemblée générale de l'année suivante sur la situation de la Société, le Bilan et les comptes.

Il existe une analogie très nette entre le conseil d'administration des Sociétés mutuelles d'Assurances et le conseil d'administration des Sociétés anonymes d'une part, et, d'autre part, entre les commissaires de surveillance d'une Société Mutuelle d'Assurance et les commissaires de surveillance d'une Société anonyme. Cette analogie résulte des termes très voisins dans lesquels sont rédigés les Art. 5 du Décret du 8 Mars 1922, 12 du Décret du 12 Mai 1906, 22 et suivants (anciens) de la Loi du 24 Juillet 1867, d'une part ; et d'autre part entre les Art. 12 du Décret du 8 Mars 1922, 9 du Décret du 12 Mai 1906 et 33 (ancien) de la Loi du 24 Juillet 1867. Les Décrets-Lois du 8 Août 1935, qui ont modifié les sanctions applicables aux administrateurs et aux commissaires de surveillance, sont venus détruire ces analogies ; mais elles ont été rétablies dès le 30 Octobre 1935 par le Décret-Loi qui a étendu à tous les organismes d'Assurance les dispositions édictées par le Décret du 8 Août en ce qui concerne les Sociétés commerciales. On peut donc conclure que les règles applicables jusqu'au 30 Octobre 1935 aux conseils d'administration et aux commissaires de surveillance des Compagnies Mutuelles peuvent, à défaut de dispositions particulières des Décrets de 1922 et de 1906, être recherchées dans la jurisprudence qui s'est développée autour des Art. 15, 22, 33 et suivants (anciens) de la Loi du 24 Juillet 1867. Mais les règles en vigueur depuis le 30 Octobre 1935 doivent être recherchées dans la jurisprudence interprétative du texte actuel de la Loi du 24 Juillet 1867.

ANCEY : *Le Régime légal des Sociétés d'Assurances*). Au contraire, il est intéressant de rechercher comment les lacunes de ce droit écrit semblent pouvoir être comblées.

La situation n'est pas aussi claire en ce qui concerne les assemblées générales. En effet, les règles relatives aux *quorums* ne peuvent guère donner lieu à difficultés, étant déterminées avec précision par les Décrets de 1922 et de 1906 (Art. 11 d'une part et 18 d'autre part) — non plus que les règles relatives aux conditions prévues pour prendre part à l'assemblée ; mais la discussion doctrinale est ouverte en ce qui concerne les pouvoirs de ces assemblées et les sanctions applicables en cas de décisions irrégulières (1).

Encore la situation paraît-elle relativement simple en ce qui concerne les pouvoirs. Les assemblées générales ordinaires des Sociétés Mutuelles d'Assurances étant à l'heure actuelle encore définies et réglementées par des textes très voisins de ceux qui définissent et réglementent les assemblées générales ordinaires de Sociétés commerciales, on peut admettre que toutes les difficultés non réglées par les Décrets du 8 Mars 1922 et du 9 Juin 1906 ou par les statuts peuvent être résolues selon les principes appliqués à l'heure actuelle par la jurisprudence en matière de Sociétés par actions. Au contraire, il n'existe plus d'analogie entre les textes relatifs aux pouvoirs des assemblées générales extraordinaires, depuis que la Loi du 22 Nov. 1913 est venue modifier l'Art. 31 de la Loi du 24 Juillet 1867 ; ainsi, le fait que les dispositions de cette Loi de 1913, non plus que celles de la Loi du 1^{er} Mai 1930, n'ont pas été étendues

(1) On entend par « pouvoirs » d'une assemblée générale d'associés l'étendue du droit, que l'assemblée a reçu de la loi ou des statuts, d'imposer une décision à l'ensemble des *associés*, même absents ou opposants. Mais on sait qu'en aucun cas ces décisions ne peuvent être opposées aux droits des tiers ayant contracté avec la Société ; par suite, lorsqu'on dit qu'une Assemblée Générale de Société Mutuelle d'Assurances a le pouvoir de prendre telle décision, cela veut dire que si la décision est votée, elle est opposable à tous les adhérents considérés en tant qu'*associés* ; mais cela ne veut évidemment pas dire qu'elle est opposable à tous les adhérents considérés en tant qu'*assurés*. En effet, les termes du contrat synallagmatique d'assurance lient une Société Mutuelle comme une Société anonyme. Les droits d'associé d'un adhérent peuvent être modifiés sans son consentement, ses droits *acquis* d'assuré ne peuvent l'être. — Voir à ce sujet Cassation, 12 Mai 1936. L'Arrêt énonce le motif suivant : « Attendu que l'adhérent d'une Société Mutuelle d'Assurance, s'il est véritablement un associé, devient aussi le créancier de cette Société le jour où survient un sinistre qui ouvre son droit à une indemnité... ». Mais la Cour tire de ces prémices exactes des conclusions prêtant à critiques. (Voir note de M. PICARD, *Revue Ass. Terr.* 1936, p. 772.)

aux Sociétés Mutuelles d'Assurances entraîne que les pouvoirs des assemblées générales extraordinaires des Compagnies mutuelles ne peuvent être recherchés dans la jurisprudence actuellement appliquée en matière de Sociétés anonymes ; ces pouvoirs ne peuvent être définis qu'à l'aide de la jurisprudence qui s'était développée antérieurement à la Loi de 1913 autour du texte ancien de la Loi du 24 Juillet 1867. Ainsi survit en matière de Sociétés Mutuelles d'Assurances la « Théorie des droits essentiels ». L'Autorité de Contrôle et les tribunaux admettront donc normalement que l'assemblée générale extraordinaire puisse modifier les statuts en ce qui concerne les droits non essentiels des mutualistes et ceux-ci seulement. La liste des droits essentiels avait été établie par une jurisprudence à peu près fixée en 1913 ; certaines dispositions spéciales du Décret du 8 Mars 1922 sont venues modifier cette liste par voie d'autorité. On peut citer parmi les différentes décisions qui ne peuvent être imposées par une assemblée à l'ensemble des sociétaires : les décisions qui augmenteraient les charges des associés (par exemple qui garantirait une réparation totale des sinistres, ou qui accroîtrait le maximum des cotisations, ou qui majorerait la durée des contrats en cours) (1) ; les décisions qui rompraient l'égalité fondamentale qui doit, sauf disposition légale, exister entre les mutualistes ; les décisions qui imposeraient l'Association et la fusion avec une autre Société, ou qui, de manière générale, seraient contraires à « *l'intuitus mutualitatis* » (1).

(1) Pour étudier ces questions dans leurs détails, le lecteur se reportera à la très bonne thèse de Doctorat en Droit publiée en 1935 par M. MEURISSE, intitulée : « *Les Pouvoirs des Assemblées Générales Extraordinaires dans les Sociétés d'Assurances Mutuelles* ».

L'Art. 26 du Décret de 1922 permet de modifier « la nature des risques garantis et le périmètre de la circonscription territoriale ». Par contre, le droit de voir la Compagnie limiter son activité à l'exercice de l'Assurance reste incontestablement un droit essentiel. Les fusions et les cessions de portefeuille sont également interdites, sauf convention contraire des statuts. Par contre, il est évident qu'elles sont possibles dans les Sociétés anonymes, mais la décision prise par l'Assemblée générale extraordinaire n'est pas imposable aux assurés, en vertu de l'Art. 1275 du Code Civil.

Toutefois, l'Art. 37 du Décret du 8 Mars 1922 autorise sous certaines conditions la Réassurance totale, qui, en matière de Société mutuelle, aboutit pratiquement à une cession. Enfin, l'Art. 39 autorise

Le problème des pouvoirs des assemblées générales peut ainsi être réglé d'une manière positive, sans contestation juridique sérieuse ; au contraire, le problème des sanctions applicables au cas où une décision irrégulière a été prise est très mal résolu et donne lieu à des décisions judiciaires difficiles à concilier. La théorie la plus généralement admise semble être que l'on ne doit pas appliquer aux Compagnies Mutuelles les règles de la Loi du 24 Juillet 1867, ni si la règle violée est d'ordre général, ni si elle est spéciale aux Assurances. Par contre, on admet que la nullité, soit de la décision, soit de la Société elle-même, pourrait être prononcée en vertu des principes généraux du Droit ; cette nullité serait en principe relative, mais elle pourrait être absolue, par exemple pour inobservation des prescriptions législatives, ou défaut de quorum ; elle semble, dans ce cas, pouvoir même être opposée aux tiers (1).

La jurisprudence n'est pas fixée sur ces différents points et il faut reconnaître qu'il lui est difficile de se prononcer en l'absence de tout Droit positif. Il serait donc utile que le Décret du 8 Mars 1922 fût complété sur ce point.

* * *

Tels sont les principes généraux qui permettent de rechercher les règles applicables à l'administration des Sociétés d'Assurances, dans les cas où elles ne sont pas écrites. Les Sociétés Contrôlées sont tenues d'adresser à la Direction des Assurances Privées la copie de toute modification apportée aux statuts. D'autre part, les Commissaires-Contrôleurs relèvent les décisions du Conseil d'Administration qui leur paraissent constituer un excès de pouvoir ; enfin, la vérification des comptes permet d'apprécier la diligence des Commissaires de Surveillance. L'Autorité de Contrôle peut ainsi juger de la régularité du fonctionnement social et, le cas échéant, en demander le redressement, ou intenter une action devant les Tribunaux.

l'établissement des Unions de Mutuelles ayant la Réassurance pour objet.

Parmi les décisions de jurisprudence conformes aux principes ci-dessus, on peut citer la plus récente : 28 juin 1937. — Voir l'*Argus*, 31 Oct. 1937. Les autres dans MEURISSE, ouvrage cité.

(1) Cassation, 11 Novembre 1913.

SECTION II

LE CONTRÔLE DE L'ÉMISSION — ET DE L'EXÉCUTION DES CONTRATS

Le Contrôle des Engagements pris par les Sociétés envers les assurés est plus important encore que le Contrôle du fonctionnement social. C'était donc une tâche essentielle de la Direction des Assurances Privées d'établir un projet de Loi sur le contrat d'Assurance. Préparé depuis de longues années, voté après de sérieuses discussions par les deux Assemblées, ce projet est devenu la Loi du 13 Juillet 1930. Ce texte règle d'une manière satisfaisante un grand nombre de questions qui étaient restées discutées et qui donnaient lieu à des divergences dans la jurisprudence ; peut-être même entre-t-il dans un détail excessif et réduit-il excessivement le pouvoir d'interprétation des Tribunaux ; un grand nombre de dispositions qui étaient du domaine contractuel sont devenues d'ordre public et doivent obligatoirement figurer dans les dispositions générales des polices (1).

Mais la Loi du 13 Juillet 1930 est, dans son ensemble, une Loi de Droit Privé ; son étude générale ne ressortit pas à cet ouvrage ; au contraire, il existe d'autres règlements relatifs à l'émission et à l'exécution des contrats qui sont des dispositions de Droit Public, et qui, par suite, doivent être indiquées ; on insistera seulement ici sur les règles relatives au tarif minimum et à la résiliation des contrats.

Le Tarif Minimum (2)

Pour acquérir un développement normal, l'industrie de l'Assurance a besoin d'une civilisation avancée et d'un

(1) Il faut ajouter ici que la Loi du 10 Février 1931 a interdit aux Sociétés de se prévaloir de l'existence du Contrôle. Les organismes doivent faire suivre leur raison sociale de la mention : « Entreprise privée régie par la Loi du... ». — Voir à ce sujet : *Revue des Assurances terrestres* 1930, p. 541, et 1933, p. 346 (Note de M. SUMIENJ. La Direction des Assurances Privées veille avec une attention particulière sur l'observation de ces prescriptions (Circulaire Ministérielle du 20 Octobre 1937).

(2) Voir H. PICQUET : *Du Tarif minimum*, Dulac Edit.

état économique stable. Alors, les statistiques et la mise en œuvre par le calcul actuariel des résultats qu'elles fournissent donnent un caractère commercial à des contrats qui étaient un simple jeu de hasard dans une Société moins scientifiquement outillée.

En particulier, les circonstances actuelles permettent de déterminer le prix de l'Assurance contre un très grand nombre de risques, et chaque année de nouvelles catégories de dommages sont prises en charge par l'industrie de l'Assurance, d'abord d'une manière empirique, puis, grâce aux travaux des actuaires, selon des méthodes scientifiques de plus en plus satisfaisantes.

Le prix d'une Assurance se compose essentiellement de deux éléments : la prime pure, prix nécessaire à la compensation des risques, c'est-à-dire au paiement des sinistres ; et les chargements, prix nécessaires pour couvrir les frais d'administration et d'organisation des Sociétés. Pour toutes les branches d'Assurance exploitées depuis de longues années, ces deux éléments sont connus avec précision et peuvent être déterminés dans chaque cas particulier ; de sorte que l'assureur qui exige plus que ce prix est certain de faire des bénéfices, tandis que l'assureur qui se contente d'un prix inférieur est certain de perdre, c'est-à-dire à la longue de se ruiner.

Il peut, dès lors, sembler logique que le premier soin du législateur, quand il institue un Contrôle ayant pour objet de sauvegarder les intérêts des assurés, soit de donner une valeur réglementaire au tarif qui est scientifiquement indispensable à la stabilité financière des Sociétés. En réalité, la Loi du 17 Mars 1905 seule a prévu un tarif minimum ; en matière d'Accidents du Travail, il était indispensable de laisser les Sociétés maîtresses des taux de leurs primes, parce que les bases actuarielles étaient tout à fait insuffisantes ; lorsqu'en 1935 fut promulgué le Décret-Loi relatif à l'assurance des accidents d'automobiles, il existait au moins des bases statistiques sérieuses, mais il n'existait pas encore une théorie mathématique suffisamment éprouvée pour pouvoir recevoir une consécration légale. D'autre part, certaines Sociétés peuvent prétendre que la situation sociale de leurs assurés, ou le lieu dans lequel sont situés leurs risques, permettent de consentir à leur clientèle des

conditions plus avantageuses que celles résultant des statistiques générales (1). Il faut conclure ainsi que le tarif minimum doit être imposé seulement lorsque les bases statistiques sont stables, certaines et complètes (2) et lorsque la théorie mathématique des primes et des réserves est achevée.

C'est donc à bon droit qu'aucun tarif minimum n'a été prévu en matière d'Assurance contre les Accidents (3) ; quant à l'Assurance sur la Vie, elle remplissait en 1905 les conditions techniques indispensables ; par suite, il était logique d'en réglementer les taux.

La Loi du 17 Mars 1905 dispose dans son Article 9 : « Des Décrets rendus après avis du Comité Consultatif des Assurances sur la Vie... déterminent... 5° les différentes tables de mortalité, le taux d'intérêt et les chargements d'après lesquels doivent être calculées au minimum les primes aux cotisations des opérations à réaliser, ainsi que les Réserves Mathématiques.... ». Le Décret ainsi prévu porte la date du 20 Janvier 1906 (4) ; il a été modifié à sept reprises différentes, mais aucune table de mortalité n'a

(1) Il faut ajouter ici le choix des risques : qualités morales des assurés contre les accidents, qualités physiques des assurés sur la vie. Mais ces éléments sont purement subjectifs, ils dépendent de l'Agent et du Médecin, ils ne peuvent être pris en considération dans les statistiques, qui sont faites en considération de l'assuré moyen. La bonne sélection des risques est un fondement sain et normal du bénéfice des Sociétés d'Assurances.

(2) Les bases statistiques sont complètes lorsqu'il existe autant de tables de tarifs que cela est commercialement utile ; par exemple, en matière d'Assurances automobiles, il faut au moins une table pour Paris et une table pour la Province, chacune subdivisée suivant le type de la voiture. Il faudrait, de plus, des tables pour les villes et les campagnes, pour chaque profession d'assurés (par exemple : commerçants, touristes, employés, médecins...). On comprend que les bases statistiques soient indéfiniment perfectibles.

(3) L'Assurance contre l'incendie et l'Assurance contre les Accidents du Travail sont actuellement les branches qui se prêteraient le mieux à l'extension du Tarif minimum, parce que leurs bases actuarielles sont les plus complètes après celles de l'Assurance sur la Vie. Le tarif minimum en Assurance Incendie existe au Portugal depuis quelques mois.

(4) L'Administration vérifie que les tarifs résultant de ce Décret sont respectées, lorsqu'elle est sollicitée de donner son Enregistrement aux « Notes techniques ». Les Commissaires-Contrôleurs ont dès lors à vérifier seulement que les encaissements effectifs correspondent aux primes enregistrées.

paru présenter les garanties suffisantes pour pouvoir être substituée aux tables A.F. et R.F. rendues réglementaires en 1906 (1). Or, les conditions sociales et l'hygiène publique ayant évolué d'une manière favorable depuis cette date, les primes pures calculées à l'aide de ces tables anciennes ne correspondent plus à l'échéance actuelle des sinistres ; les primes réglementaires des Assurances en cas de décès sont supérieures aux primes données par les statistiques actuelles ; les primes réglementaires des Assurances en cas de Vie sont, au contraire, trop faibles pour produire l'équilibre financier de ces catégories. L'Autorité de Contrôle et les Sociétés ont remédié à cette situation de deux manières : d'une part au moyen des Assurances avec participation dans les bénéfices, d'autre part au moyen des Assurances de groupes, pour lesquelles des dérogations à la règle du tarif minimum ont été accordées, sous la forme d'un chargement réduit.

La réglementation des chargements minima a donné lieu également à certains inconvénients ; en effet, les assurances temporaires ont été rendues onéreuses et par suite n'ont pu acquérir le développement auquel elles auraient dû normalement arriver ; ces contrats correspondent cependant aux besoins des jeunes chefs de famille et participent du principe essentiel de l'Assurance, qui est de compenser les sinistres par répartition des primes (2).

(1) Ces tables ont été dressées vers 1860. De nouvelles tables ont été dressées depuis la guerre de 1914 ; elles sont plus complètes que les précédentes et comportent notamment la séparation des sexes ; les femmes ont, en effet, une longévité notablement plus grande que les hommes. — Voir LIESSE : *La Statistique*. — Le Bureau Fédéral Suisse publie chaque année des statistiques de mortalité, avec commentaires, qui montrent bien l'accroissement constant de la durée de la vie probable.

(2) L'excès du chargement, qui atteint facilement 30 à 40 % des primes d'inventaire, n'est pas la seule raison du piètre développement des Assurances temporaires au décès ; en effet, d'une part les Agents ne recherchent pas cette production, qui donne de faibles commissions, et d'autre part les assureurs ont tout lieu de redouter « l'anti-sélection » des assurés.

En réalité, le problème de l'Assurance temporaire au décès ne pourrait être résolu que si l'on dressait des tables spéciales de mortalité, établies par durée d'assurance et par âge à l'entrée. La prime brute actuellement réglementaire est trop faible (malgré son chargement excessif) pour les courtes durées, mais elle est beaucoup trop forte pour les durées supérieures à dix ans. On retrouve ici la nécessité de bases statistiques « complètes ».

Les catégories d'Assurances à fortes Réserves Mathématiques sont ainsi pratiquement les seules connues en France et, comme les Assurances en cas de décès, y ont une place beaucoup plus large que les Assurances en cas de Vie ou les constitutions de rentes viagères, toutes les Sociétés font un notable bénéfice de mortalité, auquel s'ajoute en général un bénéfice de placement, car le taux légal a toujours été, à juste titre, inférieur au taux du marché financier.

Sans doute, par le moyen de la participation aux bénéfices, l'assuré récupère-t-il *une partie* des sommes qu'il a versées en trop, mais les conditions juridiques et financières des répartitions ne sont pas toujours pleinement satisfaisantes. On peut même prétendre que le développement des Assurances avec participation aux bénéfices n'a pas été favorable à la moralité de l'Assurance, certains démarcheurs n'hésitant pas à promettre de vive-voix des avantages illusoires, alors qu'il est interdit aux Sociétés de tourner la règle du tarif minimum en garantissant un taux donné de bénéfice (1).

L'étude ci-dessus montre qu'il est très difficile à l'Autorité de Contrôle de fixer un tarif minimum, même dans une branche d'Assurance où les théories actuarielles sont arrivées à un haut degré de perfection ; les circonstances économiques et sociales se modifient d'une manière à la fois trop imperceptible si on les considère au jour le jour, et trop profonde si on les compare après quelques décades, pour que les règlements puissent être constamment adaptés au besoin de l'intérêt général (2).

Mais ce jugement n'emporte pas condamnation du Tarif minimum ; s'il est en effet certain que la taxation présente des inconvénients techniques, elle présente un très grand avantage financier ; car elle met les Sociétés dans l'impossibilité de réaliser une production dont les Réserves Réglementaires ne puissent être couvertes et qui compro-

(1) Il est également interdit à l'Agent d'abandonner à l'assuré une partie de sa commission (Décret du 6 Avril 1930).

(2) Les circonstances actuelles, la hausse des prix et l'accroissement des charges sociales attirent particulièrement l'attention sur l'adaptation nécessaire des tarifs d'Assurances de dommages. Cette adaptation est très délicate. Il semble préférable que l'Autorité de Contrôle n'ait pas à en prendre l'initiative.

mette les résultats acquis antérieurement. L'Autorité de Contrôle ne peut vérifier que la couverture des réserves correspondant à la production passée ; seul le tarif minimum répond de l'avenir.

Il faut donc conclure que le Tarif minimum est une institution techniquement grossière, mais pratiquement très utile (on pourrait même dire rationnellement indispensable). Son existence donne au Contrôle des Sociétés d'Assurances sur la Vie un caractère et une efficacité toutes particulières (1).

* *

La Résiliation des Contrats

Tous les contrats d'Assurances peuvent, en principe, être conclus pour plusieurs années ; cela est normal en Assurance sur la Vie ; cela est logique en matière d'Assurance contre l'incendie et à plus forte raison dans l'Assurance contre les calamités agricoles, pour lesquelles l'année ne représente pas une période de temps suffisante pour asseoir les moyennes statistiques. Mais le législateur et l'Autorité de Contrôle ont dû prendre en considération la situation d'un assuré qui s'est engagé pour un temps trop long et qui n'est plus en mesure de payer ses primes. C'est pourquoi l'Art. 5 de la Loi du 13 Juillet 1930 a donné à l'assuré « le droit de se retirer tous les dix ans » ; l'Art. 75 de la même Loi a adopté une solution plus radicale en matière d'Assurance sur la Vie : « L'assureur n'a pas d'action pour exiger le paiement des primes ». Ainsi, en

(1) Il faut ajouter que le tarif minimum est indispensable à la moralité de l'Assurance. S'il n'existe pas, la concurrence déloyale avilit les prix au-dessous des indices statistiques ; de nombreuses Sociétés sont ainsi conduites à la ruine au milieu de la plus brillante activité : les encaissements s'accroissent immédiatement et il faut plusieurs années pour apercevoir que les Réserves ne sont plus couvertes. L'assuré comprendra trois ou cinq ans après l'échéance d'un gros sinistre réglé au marc le franc qu'il eût été préférable pour lui de payer une prime un peu plus forte. Dans l'état actuel des choses, on peut poser en principe que le meilleur assureur est *le plus cher*.

Les organisations syndicales d'Assureurs établissent toujours des tarifs minima ; mais il arrive que les signataires mêmes des accords ne les respectent pas.

En matière de Capitalisation, le régime français prévoit à la fois un tarif minimum et un tarif maximum. — Voir RONDARD : *Le nouveau Statut de la Capitalisation* ; Archat éditeur, Lyon, Décembre 1937.

matière d'Assurance contre les accidents, l'assureur a le choix en cas de non paiement des primes « de résilier la police ou d'en poursuivre l'exécution en justice » ; tandis que les Sociétés d'Assurances sur la Vie doivent obligatoirement résilier la police, ou en réduire les effets. Cette solution est, au point de vue financier et social, très supérieure à l'exécution en justice ; au point de vue financier, parce que les Sociétés ne peuvent ainsi charger leur actif de valeurs pratiquement irrécouvrables ; au point de vue social, parce qu'il est regrettable de contraindre au paiement des primes un individu pour lequel l'Assurance a perdu son intérêt. Les dispositions de l'Art. 16 sont donc en faveur de l'assureur et pour lui permettre d'amortir les frais d'acquisition.

L'interruption du paiement des primes d'un contrat d'Assurance sur la Vie nécessite un règlement financier, puisque les primes payées ont été en général supérieures aux sommes nécessaires pour couvrir les risques ; c'est pourquoi la Loi prévoit la réduction et le rachat dès que trois primes annuelles au moins ont été payées. On pourrait concevoir que les valeurs de réduction et de rachat fussent calculées sur la Réserve Mathématique du contrat au jour de la résiliation, sans aucune déduction. Cependant, il a paru légitime d'accorder à l'assureur une indemnité pour le dédommager de son manque à gagner, dont le montant est la valeur actuelle des chargements à encaisser jusqu'à l'expiration du contrat ; c'est pourquoi la Loi de 1930 dispose : « L'Assurance réduite ne peut être inférieure à celle que l'assuré obtiendrait en appliquant comme prime unique à la souscription d'une Assurance de même nature et conformément aux tarifs d'inventaire en vigueur lors de l'Assurance primitive, une somme égale à la Réserve de son contrat à la date de la résiliation, cette Réserve étant diminuée de 1 % au maximum de la somme primitivement assurée ».

Sauf dans le cas de force majeure constaté par Décret rendu sur la proposition du Ministre du Travail, le rachat, sur la demande de l'assuré, est obligatoire... ; le prix du rachat... « doit » être déterminé (s) par un règlement général de l'assureur sur avis du Ministre du Travail. » Le mode de calcul adopté est en général le suivant : on détermine d'abord la valeur de réduction et on escompte le capi-

tal réduit au taux de la Banque de France. On voit que le chiffre ainsi obtenu est notablement intérieur à la Réserve Mathématique du contrat résilié (1).

Les Commissaires-Contrôleurs vérifient au siège des Sociétés que les rachats et les réductions sont bien calculés conformément à ces règles ; de manière générale, ils veillent à l'exécution correcte des engagements pris par les Sociétés ; ils doivent notamment constater que les capitaux réduits et les capitaux constitués à prime unique, dont les bénéficiaires peuvent avoir perdu le souvenir, sont bien payés à l'échéance, ou du moins qu'une enquête sérieuse a été faite en vue d'en effectuer le règlement. Ils examinent si le paiement des sinistres est fait régulièrement et si la Société n'oppose aucune inertie aux demandes formulées par le sinistré ; ils suivent les procédures engagées devant les tribunaux et veillent à ce que la Société n'use pas d'expédient dilatoire.

Mais ces vérifications ne peuvent être faites que par épreuves ; aussi l'Autorité de Contrôle ne néglige-t-elle point d'instruire les plaintes qui lui sont adressées par les assurés. Dans les cas qui paraissent devoir révéler des irrégularités sérieuses, les plaintes sont communiquées aux Commissaires-Contrôleurs, qui les instruisent au siège des Sociétés.

En matière Accidents du Travail, la surveillance exercée par la Direction des Assurances Privées sur l'exécution des contrats revêt une importance particulière ; le législateur a, en effet, entendu donner à l'Autorité de Contrôle la charge de veiller sur l'application de la Loi du 9 Avril 1898 tout entière et non seulement sur les prescriptions de l'Art. 27 de cette Loi. C'est pourquoi les Juges de Paix sont tenus de signaler à l'Administration tous les accidents ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente ; la Direction des Assurances Privées suit ainsi le règlement de chaque sinistre « grave », même si le risque n'était pas assuré. Cette mission très importante motive le rattachement de l'Autorité de Contrôle au Ministère du Travail.

(1) La réglementation belge procède à l'inverse : elle fixe en premier lieu la valeur de rachat et en déduit la valeur de réduction. Sur la Suspension des rachats, voir 3^e Partie.

SÉCTION III

LE CONTROLE DU DÉMARCHAGE ET LES FRAIS D'ACQUISITION (1)

On pourrait croire que l'Assurance est un commerce comme celui des marchandises ; il semble qu'une personne éprouvant le besoin de s'assurer puisse demander des renseignements et des tarifs à une Société, et signer son contrat dans les mêmes conditions qu'une personne éprouvant le besoin de voyager s'adresse à une entreprise de transport, ou qu'une personne désirant une marchandise s'adresse à un commerçant.

Mais l'expérience montre qu'il n'en est pas ainsi. D'une part, un homme qui a l'intention de s'assurer préfère s'adresser à un courtier plutôt qu'à une Société ; en effet, le courtier, ou assureur-conseil, oriente ses clients vers les Compagnies qui lui paraissent offrir le plus de garanties aux conditions les plus avantageuses ; il prend en mains la gestion de tous les contrats indispensables à la sécurité de son client : accidents du travail, accidents d'automobile, incendie, etc. Il répartit les risques entre plusieurs assureurs ; en cas de sinistre, il participe aux expertises, hâte l'accomplissement des formalités, obtient des règlements plus avantageux ; en un mot, il est l'intermédiaire indispensable à la conclusion et à la gestion des contrats importants, parce qu'il est à la fois instruit du fonctionnement de l'Assurance et des nécessités commerciales et industrielles.

A plus forte raison, l'homme qui n'a pas la ferme intention de s'assurer ne s'adresse pas à une Société ; il attend qu'un Agent vienne secouer sa torpeur en lui décrivant l'incendie possible, l'accident probable ou la mort certaine. En bref, le démarchage facilite grandement l'expansion de l'Assurance.

Les courtiers et les agents ont ainsi un rôle primordial et l'on peut dire que de leur valeur morale dépend dans une large mesure la moralité de l'Assurance ; un agent honnête ne conclut que des contrats sains, adaptés aux besoins et à la capacité financière de l'assuré ; un agent malhonnête

(1) Voir l'article publié par M. SUMIEN dans *La Prime*, 1^{er} Nov. 1931.

trompe le client, lui fait prendre une prime annuelle pour une prime unique, majore la valeur des biens. C'était donc le devoir de l'Autorité de Contrôle de porter son attention sur le démarchage ; son action s'est traduite par la promulgation de deux séries de règlements, les uns relatifs à la personnalité civile des agents, les autres à leur rémunération.

La Loi du 10 Février 1931 s'est efforcée d'une part d'identifier dans tous les cas les personnes ayant servi d'intermédiaires entre les Sociétés et les assurés, et d'autre part d'interdire la profession d'agent aux personnes légalement suspectes.

Le Législateur a voulu que la souscription de tout contrat pût être imputée, soit à un courtier responsable de ses agissements sur son fonds de commerce, soit à un agent mandataire d'une Société. Il a pris à cet effet les dispositions suivantes : « Tout agent, démarcheur ou courtier professionnel d'Assurance, de capitalisation ou d'épargne, est tenu de justifier soit de son inscription au registre du commerce, soit d'un titre de nomination d'agent, soit de la possession d'une carte d'identité établie par l'entreprise pour le compte de laquelle il opère ; il est tenu de restituer cette carte à l'entreprise qui la lui a délivrée, sur simple demande de cette dernière. Le nom de l'agent, démarcheur ou courtier par l'entremise duquel le contrat a été souscrit doit figurer sur l'exemplaire de la police remise à l'assuré ou à l'adhérent ». Le Décret du 27 Février 1931 précise que chaque entreprise doit adresser annuellement à la Direction des Assurances Privées « une liste des intermédiaires non pourvus du titre de nomination d'Agent, ou non inscrits au registre du commerce, par l'entremise desquels des contrats ont été souscrits auprès d'elle, au cours de l'année précédente ». Les préposés des courtiers et les sous-agents, considérés comme des mandataires des courtiers et des agents, ne sont pas tenus de présenter une carte d'identité professionnelle.

La connaissance précise de l'état civil des intermédiaires facilite l'instruction des plaintes qui peuvent être déposées contre eux ; mais il est désirable de voir réduit au minimum l'usage de ce moyen de réparation ; il est donc

indispensable d'imposer aux Sociétés la seule sélection qui soit possible pratiquement : celle du casier judiciaire. C'est pourquoi la Loi du 10 Février 1931 étend à la profession d'agent les incompatibilités qu'elle a instituées pour les emplois de directeur, d'administrateur, de fondateur, de gérant et, depuis le 30 Octobre 1935, de liquidateur. Ces diverses fonctions ne peuvent être remplies « que par des personnes n'ayant fait l'objet d'aucune condamnation pour crime de Droit Commun, pour vol, pour abus de confiance, pour escroquerie ou pour délit puni par les Lois des peines d'escroquerie, pour soustraction commise par dépositaire public, pour extorsion de fonds ou valeurs, pour émission de mauvaise foi de chèques sans provision, pour atteinte au crédit de l'Etat, pour recel des choses obtenues à l'aide de ces infractions ; toute condamnation pour tentative ou complicité des infractions ci-dessus entraînera la même incapacité. La même interdiction est encourue par les faillis non réhabilités ».

Ce texte évite les abus criants et garantit un minimum de moralité. Malheureusement, les Lois d'amnistie lui retirent souvent toute portée pratique. C'est donc, avant tout, aux Sociétés à veiller sur le bon recrutement de leurs collaborateurs.

La profession d'Agent et de Courtier ne peut être recherchée que si elle est suffisamment rémunérée. Une rémunération suffisante attire les hommes de valeur et diminue par conséquent le nombre des agents douteux. Il semble donc que les règlements pris dans la matière devraient avoir plutôt pour objet de fixer un minimum à la rétribution accordée par les Sociétés que d'en limiter le montant. C'est cependant cette dernière décision qui a été prise par le Décret-Loi du 30 Octobre 1935, en matière d'Assurance sur la Vie.

Cette intervention législative s'explique facilement : la politique funeste suivie depuis l'après-guerre par de nombreuses Sociétés, et notamment par plusieurs Compagnies très importantes, mettait en péril la moralité de l'Assurance sur la Vie et la situation financière des organismes, par l'excès même des commissions accordées aux « producteurs ». En effet, le Décret du 20 Janvier 1906 avait fixé des chargements raisonnables pour couvrir les

frais d'acquisition, mais elle avait laissé les Sociétés libres d'en escompter le montant à leur gré ; une concurrence malsaine et un désir peu clairvoyant de développer à tout prix leurs opérations avaient amené peu à peu certains administrateurs à accorder une commission d'acquisition non seulement supérieure à la valeur actuelle des chargements, mais même au montant de la première prime. Cette limite dépassée, il est évident que tous les abus étaient possibles : certains intermédiaires n'hésitaient pas à réaliser une production fictive ; l'appât du gain avait provoqué la vocation d'agent en beaucoup de gens sans scrupule qui ne s'intéressaient nullement à la durée des contrats et emportaient le paiement d'une première prime avec la désinvolture d'un homme qui ne reviendra pas encaisser la seconde.

Cette situation ne pouvait se prolonger sans porter le discrédit sur l'industrie française de l'Assurance sur la Vie ; c'est pourquoi l'Autorité de Contrôle dût imposer aux Sociétés une discipline qu'elles n'avaient pas eu la sagesse de se fixer elles-mêmes. Le Décret-Loi du 30 Octobre 1935 s'est proposé un double objet : le premier, d'imposer le respect du tarif minimum (1) ; le second, d'intéresser l'intermédiaire à la durée du contrat. Sans doute la solution théorique de ce double problème serait-elle de limiter les sommes allouées au montant des chargements d'acquisition et d'encaissement inclus dans la prime brute, en interdisant tout escompte. Mais cette mesure ne pourrait être appliquée pratiquement étant données les habitudes actuelles ; et, de plus, elle reculerait véritablement trop le paiement du travail accompli par l'agent pour obtenir la signature d'un contrat. C'est pourquoi le Comité Consultatif a, comme il fallait s'y attendre, adopté un moyen terme, une proposition transactionnelle entre les doctrines opposées : « La commission d'acquisition totale allouée par les Sociétés régies par les Lois des 17 Mars 1905, 26 Mai 1921 et 20 Février 1922 (2) n'est due et ne peut être payée qu'au prorata des versements réellement effectués sur les primes ou cotisations prévues pour les cinq premières années de

(1) Sur l'interdiction faite à l'agent d'abandonner une partie de sa commission (Décret du 6 Avril 1930), voir l'*Argus* du 13 Juin 1932.

(2) Ces deux dernières Lois sont relatives au Contrôle des Sociétés d'Assurances Nuptialité-Natalité, et des Sociétés faisant l'achat d'immubles à charge de rentes viagères.

chaque contrat, à raison de $1/3$ pour la première année et de $1/6$ pour chacune des quatre années suivantes ». L'Art. 3 du même Décret prévoit que le montant des dépenses d'acquisition et d'encaissement devra être limité.

La définition des dépenses d'acquisition, le taux des limitations et les dispositions transitoires indispensables à l'application du Décret-Loi ont été fixés par le Décret du 19 Décembre 1935.

Les dépenses d'acquisitions comprennent : « 1° Toutes les sommes qui constituent la rémunération directe ou indirecte des agents et des courtiers, ainsi que de toutes personnes, organisme ou service de production jouant en fait le rôle d'agent ou de courtier, y compris tous frais des agences, organisme ou service de production et toutes les indemnités quelconques, frais de déplacement et de séjour ou autres alloués à ces personnes, organisme ou service ; 2° Toutes les sommes allouées, comme suite à la réalisation et à l'apport d'un contrat, aux inspecteurs et d'une manière générale, aux personnes appartenant au personnel régulièrement appointé d'une Société d'Assurance. Toute avance consentie aux personnes, organismes ou services visés au présent article entre en compte dans le calcul de la rémunération totale... ». Les sommes revenant aux agents et courtiers ne peuvent dépasser : « pour les assurances en cas de décès : 3,90 % du cumul des primes brutes annuelles stipulées au contrat, avec un maximum de 20 primes ; 2° pour les assurances en cas de vie : 2,70 % du cumul des primes brutes annuelles stipulées au contrat, avec un maximum de 20 primes ; 3° pour les assurance à prime unique et les rentes viagères immédiates : 3 % de la prime brute ou du montant du capital consécutif pour les rentes viagères, y compris les frais d'encaissement ; 4° pour les assurances collectives temporaires en cas de décès à primes périodiques : 5 % de chacune des primes, y compris les frais d'encaissement » (1). Les sommes revenant aux inspecteurs ne peuvent dépasser 10 % des maxima ci-dessus. Les commissions d'encaissement ne peuvent dépasser 3 % des primes ; elles ne doivent pas être allouées pour l'encais-

(1) Ces coefficients ont été fixés de manière à permettre l'allocation aux agents d'une rémunération maxima égale à 78 % de la prime annuelle. — Ils n'ont aucun rapport avec les chargements prévus par le Décret du 30 Janvier 1906.

sement des primes uniques. Le paiement des rentes peut donner lieu à une allocation limitée à 1 % des arrérages.

Le Décret-Loi du 30 Octobre 1935 dispose que le règlement des commissions devra, à partir du 1^{er} Janvier 1941, être effectivement réparti sur 5 ans, à raison du tiers lors de l'encaissement de la première prime et du sixième lors du paiement des 4 primes suivantes ; le Décret du 19 Décembre 1935 précise que pour les assurances dont la durée de paiement des primes est inférieure à 5 ans, ainsi que pour les assurances temporaires et de survie, la commission d'acquisition ne peut être payée qu'au prorata des versements effectués sur la totalité des primes prévues.

Le même Décret fixe également les dispositions transitoires qui doivent être appliquées jusqu'au 1^{er} Janvier 1941 pour éviter que les intermédiaires ne subissent une amputation brutale des 2/3 de leurs revenus normaux.

Les dispositions ainsi adoptées pour limiter et échelonner le paiement des commissions ont rendu nécessaire une modification dans les écritures comptables des Sociétés. En effet, les primes échues dans l'année étaient jusqu'en 1935 portées à un compte unique par catégorie d'Assurance, sans distinction établie par nombre de primes annuelles ni par exercice d'origine des contrats, sauf cependant pour les contrats souscrits pendant l'année en cours. L'Arrêté Ministériel du 26 Mars 1936 a donc prescrit de modifier la comptabilité de manière à faire apparaître : 1° le montant total des primes échues dans l'année pour chacune des catégories et sous-catégories qui doivent être distinguées en vertu du Décret du 19 Décembre 1935 ; 2° le montant total des arrérages de rentes échues dans l'année ; 3° le montant total des dépenses d'acquisition telles qu'elles sont définies par le Décret, en distinguant d'une part les Assurances à prime unique, les rentes viagères immédiates et les Assurances collectives en cas de décès, et d'autre part les autres Assurances ; 4° le montant total des commissions d'encaissement ; 5° le montant total des frais de paiement des rentes. Chacun de ces renseignements doit être fourni pour les cinq groupes formés, dans chaque catégorie, par les contrats comportant moins de cinq années de primes, par les contrats d'une durée comprise entre cinq et dix années, entre dix et quinze, entre quinze et vingt, et enfin

supérieure à vingt. Ces dispositions ont obligé les Sociétés d'Assurances sur la Vie à opérer une ventilation des bordereaux d'agents par catégories et par groupes de durée, ce qui est assez rapide dans les organismes qui disposent d'un service mécanographique ; le surcroît de travail qui en est résulté pour les Sociétés de moyenne importance n'est pas négligeable.

L'effort accompli par l'Autorité de Contrôle pour obtenir la moralité du démarchage n'a pas été vain. Les Sociétés et les agents sérieux ont été heureux de voir exclure de la profession de démarcheur les personnes notoirement indignes. On peut dès maintenant considérer que les Sociétés d'Assurances contre les Accidents sont représentées auprès du public dans des conditions satisfaisantes. ; mais il n'en est pas encore ainsi pour toutes les Sociétés faisant appel à l'Épargne publique. Des abus sont souvent signalés à la Direction des Assurances Privées. Les plaintes sont adressées aux Parquets ; malheureusement, elles se terminent presque toujours par non-lieu, car elles visent le plus souvent des affirmations mensongères verbales, ou des promesses sans intention de tenir, que la Cour de Cassation n'a jamais cru pouvoir assimiler à des délits.

* * *

Les règles limitant les frais d'acquisition n'existent qu'en matière d'Assurances sur la Vie ; de même, le Tarif Minimum ; enfin, le Décret du 9 Juin 1906 sur le placement de l'Actif est particulièrement strict ; l'activité des Organismes d'Assurances sur la Vie apparaît ainsi comme la plus réglementée ; leur législation est la plus complète et la plus précise ; en contre-partie, leur liberté est la plus réduite.

A l'inverse, les Sociétés de Droit Commun ne sont assujetties qu'à un très petit nombre de règles, en général peu précises. Les Sociétés d'Assurances contre les accidents soumises au Contrôle forment un troisième groupe intermédiaire entre les deux premiers.

En conséquence, les pouvoirs de redressement de la Direction des Assurances Privées sont très importants en ce qui concerne les Sociétés Vie, notables en ce qui concerne les autres Sociétés Contrôlées et très faibles vis-à-vis des Sociétés Surveillées.

CONCLUSION GÉNÉRALE
SUR LES RÈGLES RELATIVES
AU FONCTIONNEMENT DES SOCIÉTÉS

Le Contrôle des Sociétés d'Assurances est à la fois financier, juridique, économique et social (1). Il a pour objet d'assurer la solvabilité des organismes envers les bénéficiaires de contrats ; de veiller au respect des engagements pris et à la légalité des relations nouées ; de permettre la réparation des dommages, même causés par des personnes insolvables et non assurées (Accidents du Travail), ou de préparer l'extension de ces réparations à d'autres risques (circulation des automobiles) ; d'imposer que les fonds gérés par les Sociétés et devant revenir à la masse des épargnants et des assurés qui les ont versés soient investis d'une manière conforme aux intérêts généraux de la Nation.

Une Autorité de Contrôle dotée de larges pouvoirs d'appréciation et d'injonction, comme, par exemple, le Bureau Fédéral Suisse des Assurances, peut accomplir cette lourde tâche, en imposant les redressements et les directives que les circonstances générales ou spéciales lui paraissent requérir, sans être assujettie à observer une réglementation de détail ; elle peut formuler telle exigence à l'égard de telle Société sans en demander l'application générale ; elle peut tolérer dans certaines Entreprises des méthodes interdites ailleurs ; elle a, en un mot, une libre initiative, et il en résulte à la fois un certain arbitraire et une entière souplesse.

Il a été dit plus haut que cet arbitraire de l'Administration répugne aux traditions françaises et que la Direction des Assurances Privées n'a d'autres pouvoirs que celui de *requérir l'application des textes réglementaires*. Ces garanties constitutionnelles ont pour contre-partie de réels inconvénients. Ne pouvant opérer un redressement sans y être habilitée par un Texte, l'Autorité de Contrôle est obligée de demander au Pouvoir Exécutif la promulgation d'un Décret ou d'un Arrêté chaque fois que l'expérience

(1) Politique également, du moins en ce qui concerne les Sociétés étrangères.

lui en révèle la nécessité (1). De là résultent la complexité et la rigidité du système français.

Le grand nombre des activités à prévoir et des problèmes à résoudre entraîne la multiplication des Règlements. Malgré cette multiplication, les textes ne peuvent viser à la perfection technique qu'après avoir satisfait aux conditions qu'exige l'exercice du Contrôle : ils doivent être simples et stricts ; simples, parce qu'ils sont imposés à des Sociétés dont beaucoup manquent à la fois de moyens matériels et de compétences scientifiques ; stricts, parce qu'ils sont destinés à permettre des redressements automatiques. Les textes doivent ainsi adopter des méthodes élémentaires, forfaitaires et approximatives, plutôt que des méthodes actuariellement exactes. C'est dans cet esprit qu'ont été promulgués les Règlements fondamentaux qui ont pour objet de prescrire un minimum à l'évaluation des Réserves et d'imposer la couverture de ces Réserves en valeurs non spéculatives et facilement réalisables (2).

Par ces textes, l'Autorité de Contrôle a développé ses pouvoirs dans une proportion notable, mais que l'expérience révèle très insuffisante encore ; par contre, elle a accru la rigidité de ses attributions en même temps qu'elle en accroissait l'étendue. Lorsqu'un texte donne à la Direction des Assurances Privées *la possibilité* d'opérer un redressement, il lui impose le plus souvent *l'obligation* d'intervenir, et d'intervenir de la même manière dans toutes les Sociétés (3). C'est pourquoi le Contrôle d'une Autorité possédant un pouvoir propre de redressement est *techni-*

(1) Si cette promulgation est autorisée par la Loi de Contrôle. D'ailleurs, la Direction des Assurances Privées n'obtient pas en général le texte exact qu'elle demande, en particulier à cause de l'intervention des Comités Consultatifs ; de plus, elle l'obtient toujours avec retard, et sans effets rétroactifs.

(2) La vérification de ces deux éléments forme la base du Contrôle ; mais elle ne peut être accomplie que par l'examen de la comptabilité toute entière. Il a fallu ainsi prendre, les unes après les autres, un nombre croissant de dispositions diverses, et poser un nombre croissant de règles impératives.

(3) En France le dilemme est absolu : s'il n'existe pas de règlement, le Contrôle est impuissant à redresser les pires abus ; s'il en existe un, il doit être imposé dans tous les cas et dans toutes les Sociétés. Cependant, un certain nombre de Décrets prévoient que le Ministre du Travail *pourra* prendre des Arrêtés individuels pour fixer les règles imposées à chaque Société ; il en est ainsi pour l'estimation de l'Actif et les amortissements à effectuer.

quement supérieur à celui d'une Administration soumise aux règles ordinaires du Pouvoir réglementaire (1).

Ainsi, les inconvénients du libéralisme français ne sont pas négligeables ; on peut même se demander si une large extension des pouvoirs propres à l'Autorité de Contrôle ne serait pas avantageuse à la fois aux assurés, dont les intérêts seraient protégés d'une manière plus efficace, et aux Sociétés, qui bénéficieraient de règles plus souples (2).

(1) Nous avons exposé, à plusieurs reprises, qu'en France, une Société n'est efficacement *contrôlée* que dans la mesure où elle est *réglementée*. D'où la différence essentielle entre le régime des Sociétés Surveillées et le régime des Sociétés Contrôlées. Au contraire, si l'Administration avait de larges pouvoirs propres, la réglementation pourrait être réduite et cependant le Contrôle et la Surveillance efficaces. — C'est le cas de la Suisse.

(2) La libre initiative du Bureau Fédéral Suisse des Assurances est définie par l'Art. 9 de la Loi du 25 Juin 1885 : « Le Conseil Fédéral prend en tout temps les décisions qui lui paraissent nécessaires dans l'intérêt général et dans celui des Assurés ». D'autre part, ces pouvoirs sont sanctionnés dans les conditions suivantes (Art. 10) : « Le Conseil Fédéral a le droit de prononcer des amendes de 1.000 francs au maximum contre les entreprises ou leurs représentants qui contreviendraient aux décisions et ordonnances... adoptées par lui ».

Le législateur français a depuis quelque cinquante ans rédigé ses Lois comme s'il n'avait pas confiance en les Administrations et Magistratures chargées de les appliquer ; il ne se contente pas de leur donner des directives générales, il descend au détail ; s'il développe le Pouvoir réglementaire, c'est dans le même esprit et au détriment de l'initiative des fonctionnaires, de leur responsabilité d'appréciation et de décision. Ainsi l'époque actuelle se caractérise par une hypertrophie du Droit Positif ; la législation des Assurances est un simple cas particulier de cette situation générale.

Il est possible que les inconvénients d'une réglementation trop précise et trop étendue apparaissent peu à peu ; on rendra alors à l'Administration et à la Magistrature la large initiative qui est indispensable pour permettre l'adaptation constante des décisions à la vie complexe de la Nation ; il n'est peut-être pas plus avantageux pour une Société d'avoir une législation commerciale et civile trop précise que pour un Etat d'avoir un Droit Constitutionnel trop détaillé. L'équilibre de la collectivité dépend avant tout de la valeur morale et professionnelle des fonctionnaires et des magistrats ; les recours juridictionnels doivent suffire à la garantie des citoyens.

TROISIÈME PARTIE

DISSOLUTION DE SOCIÉTÉ

La dissolution d'une Société peut avoir des causes multiples. Les unes dépendent de la volonté des associés : c'est l'arrivée du terme prévu par les statuts, ou une décision prise par l'Assemblée Générale extraordinaire ; les autres sont indépendantes de la volonté des associés, telles sont les dissolutions judiciaires, et, en matière de Sociétés anonymes, la dissolution pour réduction du nombre des associés au-dessous de sept et pour perte des $\frac{3}{4}$ du capital social. Enfin, la liquidation est obligatoire pour les Sociétés commerciales en cas de jugement déclaratif de faillite, et en cas de mise en liquidation judiciaire (1).

A toutes ces causes, il faut ajouter en matière de Société d'Assurance le retrait de Reconnaissance pour les Sociétés contrôlées, et l'Arrêté Ministériel prévu par l'Art. 5 du Décret-Loi du 25 Août 1937 « mettant fin aux opérations » d'une Société non contrôlée.

Il n'y a pas lieu de s'étendre ici sur les causes de dissolution communes aux Sociétés d'Assurances et aux autres Sociétés. Par contre, il est nécessaire d'étudier celles qui tiennent à une décision de l'Autorité de Contrôle. On indiquera ensuite les règles générales qui doivent présider à la liquidation des Sociétés d'Assurances.

(1) Sauf concordat qui permet à la Société de « renaître ».

CHAPITRE PREMIER
LES DÉCISIONS DE L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE
EMPORTANT RETRAIT DE RECONNAISSANCE
OU ARRÊT DES OPÉRATIONS (1)

Le Décret-Loi du 25 Août 1937 a étendu aux branches d'Assurances de Droit commun une des prérogatives essentielles du Ministre du Travail en matière de Sociétés contrôlées. L'Autorité de Contrôle a maintenant le pouvoir de « mettre fin aux opérations » de toutes les Sociétés d'Assurances françaises et étrangères, opérant en France ou en Algérie.

Mais cette décision est soumise à des règles différentes, selon la branche d'Assurances pratiquées par la Société. Il importe à ce sujet d'examiner successivement les règles de fonds et de forme que doit observer le Ministre pour prendre sa décision, et les recours mis par la Loi à la disposition des Sociétés qui estimeraient irrégulier l'acte administratif rendu contre elle. On indiquera ensuite les effets du Retrait de Reconnaissance ou de l'Arrêt des Opérations.

PARAGRAPHE I

La Décision

Les textes législatifs accordant à l'Autorité de Contrôle le pouvoir de mettre fin aux opérations d'une Société

(1) La terminologie de ces décisions est très complexe. En matière de Société Contrôlée, les textes emploient les termes suivants : « Cessation de validité de l'Enregistrement » (Vie) ; « Arrêt des opérations » (Accident du Travail) ; « Retrait de l'Agrément (Automobile) » ; en matière de Sociétés étrangères il faut dire également « Retrait de l'Agrément ». Nous désignons dans cet ouvrage toutes ces décisions sous le nom de Retrait de Reconnaissance, puisque nous avons appelé Reconnaissance l'acte par lequel l'Autorité de Contrôle donne son Enregistrement, son Agrément ou son « autorisation » au dépôt du Cautionnement relatif aux Accidents du Travail. Enfin, le Décret-Loi du 25 Août 1937 emploie comme la Loi du 9 Avril 1898 les termes « mettre fin aux opérations », qui donnent lieu à l'expression « Arrêt des opérations » ; mais il ne s'agit plus ici d'un Retrait de Reconnaissance, puisque les Sociétés de Droit Commun sont « déclarées », mais non « reconnues ».

d'Assurance manquent d'unité. On peut les ranger en quatre catégories :

La première catégorie comprend les règlements relatifs aux Sociétés d'Assurances sur la Vie et aux Sociétés d'Assurances de Droit Commun. L'Art. 18 de la Loi du 17 Mars 1905 et l'Art. 5 du Décret-Loi du 25 Août 1937 sont en effet rédigés en termes assez voisins ; ils prévoient que l'enregistrement peut être retiré ou les opérations interrompues si la Société ne fonctionne plus en conformité « soit de ses statuts, soit de la législation en vigueur ».

La Loi du 9 Avril 1898 semble plus restrictive, puisqu'elle ne fait aucune allusion aux statuts ; par contre, elle donne à l'Autorité de Contrôle un pouvoir d'appréciation plus large pour juger si « la situation financière (de la Société) ne donne pas des garanties suffisantes pour lui permettre de remplir ses engagements » (Loi du 9 Avril 1898, Art. 27).

Le Décret du 8 Août 1935 est moins explicite : il n'exprime aucune condition et prévoit seulement qu'« à toute époque, le Ministre du Travail peut retirer l'agrément par Arrêté... ».

Enfin, la Loi du 15 Février 1917 dispose seulement que : « Les... entreprises ou assureurs étrangers sont soumis en France à l'Agrément du Ministre du Travail... ». C'est donc, *a contrario*, qu'il faut conclure à la possibilité du retrait.

La diversité de ces textes ne doit point faire illusion ; il y a en fait, au point de vue des règles de fonds, deux catégories seulement de décisions ministérielles : celles qui ont pour objet de retirer l'Agrément accordé aux Sociétés étrangères ; celles qui ont pour objet de mettre fin aux opérations des Sociétés françaises. Les premières sont des actes discrétionnaires, puisque l'Agrément est lui-même discrétionnaire, en vertu des considérations politiques et de défense nationale qui ont inspiré la Loi du 15 Février 1917. Au contraire, la décision relative aux Sociétés françaises est un acte administratif soumis aux règles ordinaires ; quant aux motifs qui doivent être invoqués par le Ministre pour justifier sa décision, nous admettons (1)

(1) Certains commentateurs sont d'un avis nettement différent ; ils admettent ici comme en matière de Reconnaissance une gradation dans les pouvoirs d'appréciation de l'Autorité de Contrôle. Les pou-

qu'ils sont dans tous les cas ceux prévus par le Décret-Loi du 25 Août 1937, c'est-à-dire le fait que la Société ne fonctionne pas en conformité « soit de ses statuts, soit de la réglementation en vigueur » (1). En effet, il est impossible de concevoir que l'Autorité de Contrôle ait des pouvoirs moins étendus en matière de Sociétés Contrôlées qu'en matière de Sociétés Surveillées, et, d'autre part, il est difficile d'imaginer un texte plus large que celui qui vient d'être cité (2).

En fait, le retrait d'Enregistrement, le retrait d'Agrément et l'arrêt des opérations d'une Société d'Assurances contre les Accidents du Travail sont les ultimes sanctions

voirs les plus larges (le cas des Sociétés étrangères mis à part) existeraient en matière de Retrait d'Agrément Automobile, en vertu du laconisme même du texte ; ils seraient un peu plus restreints en matière Accidents du Travail ; enfin minima en matière de Contrôle-Vie et de Surveillance, et cela s'expliquerait par le double fait que les Sociétés Vie sont les plus sévèrement réglementées et les Sociétés de Droit Commun soumises à un régime très libéral : une même nature de pouvoirs donne, en effet, des résultats pratiques très différents, selon l'étendue de la Réglementation. On peut ajouter que les Sociétés-Vie étant soumises à une « tutelle » efficace et à des règles répondant de l'avenir (tarif minimum), le Retrait d'Enregistrement doit rester plus exceptionnel que tout autre Retrait de Reconnaissance.

Nous croyons cependant devoir admettre que les pouvoirs de l'Autorité de Contrôle sont *de même nature* dans tous les cas où il s'agit de Sociétés françaises. En effet, dans tous ces cas, la décision doit être motivée, et on ne voit pas quels motifs pourrait invoquer le Ministre qui ne seraient une infraction ni aux *statuts*, ni à la *réglementation en vigueur*. Les considérations tirées de la situation financière de la Société résultent en effet de la réglementation, car il est hors de doute que les Lois de Contrôle ont pour objectif essentiel d'obliger les Entreprises à fournir « les garanties suffisantes pour leur permettre de remplir leurs engagements ».

(1) Bien entendu, la réglementation étant très peu développée en matière de Société Surveillée, les *pouvoirs de fait* de l'Autorité de Surveillance sont très réduits par rapport aux *pouvoirs de fait* de l'Autorité de Contrôle qui peut s'appuyer sur une législation abondante. Nous exposons seulement ici que ces pouvoirs sont *de même nature juridique* en matière de Contrôle et de Surveillance.

(2) Au point de vue pratique on conçoit mal qu'une Société puisse être l'objet d'un Retrait d'Agrément ou d'un arrêt des opérations d'Assurances contre les Accidents du Travail, sans être en même temps l'objet d'un Arrêté pris en exécution de l'Art. 5 du Décret-Loi de 1937. En effet, si une infraction est relevée dans la gestion d'une des branches d'Assurances, ou si sa situation financière est déficiente, c'est que la Société ne fonctionne plus « en conformité soit de ses statuts, soit de la réglementation en vigueur ». Cependant il peut apparaître vraisemblable que l'Autorité de Contrôle se montre plus sévère en matière de Société Contrôlée qu'en matière de Société Surveillée.

du Contrôle ; quant à l'arrêt des opérations d'une Société de Droit Commun, ultime sanction de la Surveillance, elle apparaît régie par les mêmes principes juridiques ; mais la réglementation des Sociétés Surveillées étant beaucoup moins développée, beaucoup moins précise que la réglementation des Sociétés Contrôlées, les possibilités d'action de l'Administration se trouvent beaucoup plus réduites en matière d'arrêt des opérations qu'en matière de Retrait de Reconnaissance.

De toutes manières, le Ministre du Travail ne doit prendre de telles décisions que dans les cas où les intérêts des assurés ne peuvent manifestement être sauvegardés dans leur intégralité et où il importe avant tout de limiter les pertes et d'empêcher le recrutement de nouvelles dupes.

La plupart des décisions qui ont été prises en ce sens par l'Autorité de Contrôle sont motivées par un défaut de couverture des Réserves Réglementaires ; on retrouve ici cet élément essentiel du Contrôle. Il peut également être mis fin aux opérations d'une Société pour inobservation des règles relatives au placement de l'Actif, ou pour tout autre manquement grave aux règlements, à plus forte raison pour dissimulation, faux en écritures, abus de confiance ou escroquerie.

Chacun de ces éléments doit donner lieu à une appréciation (2) ; le rapport du Commissaire-Contrôleur se borne à constater le fait matériel (par exemple que le défaut de couverture des Réserves est de $n\%$, que la proportion des immeubles dans les placements dépasse de $m\%$ la proportion réglementaire, que les Réserves inscrites au Passif étaient minorées de $p\%$, que l'assemblée générale a pris telle décision). C'est à l'Autorité de Contrôle de juger si les infractions ainsi relevées sont suffisantes pour motiver l'Arrêt des opérations de la Société. Le Législateur a tenu à ce que cette appréciation soit formulée sous des garanties exceptionnelles. C'est pourquoi la décision ministérielle ne peut être rendue que sur avis *conforme* d'une section du Conseil Supérieur des Assurances Privées.

* * *

Le Retrait de l'Agrément accordé aux Sociétés étrangères n'est soumis à aucune règle positive, pas même à une publication au *Journal Officiel*. Au contraire, les déci-

sions ayant pour objet de mettre fin aux opérations des Sociétés françaises ne sont légalement prises que sous certaines formes. Ici encore, les règles ne sont pas identiques, les plus strictes sont relatives au retrait de l'Enregistrement.

L'Article 18 de la Loi du 17 Mars 1905 prévoit, en effet, que les opérations d'une Société d'Assurances sur la Vie ne peuvent être interrompues que par un Décret « rendu après avis conforme du Comité Consultatif, les représentants de l'entreprise ayant été mis en demeure de fournir leurs observations par écrit, ou d'être entendus dans un délai d'un mois, sur communication des irrégularités relevées contre l'entreprise. Le Comité doit émettre son avis motivé dans le mois suivant ». Le délai d'un mois a pour origine la date de réception de la mise en demeure par la Société (1).

Pour toutes les Sociétés autres que les Sociétés d'Assurances sur la Vie, la décision est rendue par simple Arrêté Ministériel, sur avis conforme, mais non motivé, de la section du Conseil Supérieur, « la Société ayant été mise en demeure de fournir ses observations par écrit, dans un délai de quinzaine » (2).

Il est curieux de constater que le retrait d'Enregistrement d'une Société Contrôlée est soumis à des formalités plus précises que l'arrêt des opérations d'une Société de Droit Commun ; en effet, le Décret est une décision du Président de la République, ce qui implique une délibération supplémentaire entre le Ministre et le chef du Pouvoir Exécutif, et, d'autre part, l'avis motivé du Comité Consultatif implique un examen plus particulier des faits, qui diminue les pouvoirs d'appréciation de l'Autorité de Contrôle. Ainsi, les garanties offertes aux Sociétés d'Assurances sur la Vie sont plus étendues que celles accordées aux Sociétés surveillées par le Décret-Loi du 25 Août 1935.

La même anomalie se retrouve dans les règles relatives

(1) Conseil d'Etat, 17 Février 1933, publié *in* Revue des Assurances Terrestres, 1933, p. 335. — Note de M. SUMIEN. — Le Conseil a décidé que la disposition législative relative aux délais « n'est pas prescrite à peine de nullité », même Arrêt.

(2) Ainsi, l'avis n'est pas réglementairement motivé ; mais la décision doit toujours l'être, en vertu des principes généraux du Droit Administratif français.

à l'ouverture du recours devant le Conseil d'Etat. En effet, la Loi du 17 Mars 1905 adopte les dispositions suivantes : « Dans un délai de huitaine, à compter de la notification du Décret, l'entreprise peut se pourvoir pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, qui doit statuer dans les trois mois à dater du dépôt du pourvoi au greffe du Conseil d'Etat. Ce pourvoi est suspensif. La publication du Décret au *Journal Officiel* ne pourra être faite qu'après le rejet du pourvoi par le Conseil d'Etat ».

Au contraire, le Décret-Loi du 8 Août 1935, modifié par l'Art. 7 du Décret-Loi du 25 Août 1937 pour le retrait de l'Agrément Automobile, et d'autre part l'Art. 5 du Décret-Loi du 25 Août 1937 pour l'arrêt des opérations de Droit Commun, accordent également aux Sociétés un délai de 8 jours pour se pourvoir devant le Conseil d'Etat contre la décision notifiée, mais n'attachent aucun effet suspensif à ce pourvoi et par conséquent n'obligent pas le Tribunal Administratif à statuer sur les trois mois (1).

Quant aux règles applicables en matière d'Accident du Travail, il a été exposé plus haut qu'en l'absence de dispositions particulières, on devait appliquer les règles générales du Droit Administratif français, c'est-à-dire que la voie du Recours pour Excès de Pouvoir est ouverte pendant les deux mois qui suivent la notification de l'Arrêté Ministériel ; le recours n'est pas suspensif et aucun délai n'est imparti au Conseil d'Etat pour rendre sa décision.

* * *

Les garanties accordées par la Loi aux Sociétés Contrôlées ou Surveillées ont ainsi pour effet de soumettre l'appréciation des décisions de Retrait de Reconnaissance ou d'Arrêt des opérations à trois Autorités distinctes : le

(1) Le pourvoi suspensif présente de graves inconvénients, qui apparaissent dans cette réponse du Ministre du Travail à une question posée par M. CRISTOPOL, Député : lorsque la Loi dispose que le pourvoi est suspensif « la Société qui a formé un recours peut opposer une fin de non recevoir à la résiliation que lui notifie l'assuré, en s'appuyant sur le refus d'Agrément... Une telle fin de non recevoir est fondée tant que le pourvoi n'a pas été rejeté par le Conseil d'Etat ». — *J. O.*, 23 Avril 1937. — Or, le Conseil ne respecte guère le délai de trois mois qui lui est imparti.

Ministre du Travail (1), le Conseil Supérieur des Assurances Privées, le Conseil d'Etat.

Mais les pouvoirs d'appréciation de ces Autorités ne sont pas identiques. Le Ministre du Travail prend la Décision ; il est donc essentiellement le juge de *l'opportunité* (2). Mais le Comité Consultatif assiste le Ministre du Travail d'une manière toute particulière, puisque son avis conforme est nécessaire ; il apparaît ainsi que le Conseil Supérieur agit *à la manière d'une juridiction* (3) : il est incontestablement juge de la légalité de la sanction et semble bien l'être également dans une très large mesure de son opportunité (4). Enfin, le Conseil d'Etat a reconnu lui-même à plusieurs reprises n'être juge que de la légalité de la Décision Ministérielle (5).

PARAGRAPHE II

Les effets de la Décision

Lorsque la situation juridique et financière d'une Société est irrémédiablement compromise, il faut d'abord limiter le nombre des dupes et des victimes, dont les cotisations serviraient pendant un temps à payer les sinistres

(1) Exceptionnellement en matière de Sociétés d'Assurances Vie : le Pouvoir Exécutif.

(2) Il a la faculté de ne pas rendre la décision, même si le Comité Consultatif a donné un avis favorable.

(3) Mais une Juridiction a le pouvoir de décision que le Conseil Supérieur ne possède pas.

(4) Dans de nombreux cas, le Comité Consultatif saisi par l'Administration d'une proposition de Retrait de Reconnaissance, a conclu en imposant un programme de redressement financier.

(5) Conseil d'Etat, 24 Mars 1933 : « Considérant... (que la Société) a ainsi contrevenu aux dispositions du Règlement d'Administration Publique et que le Décret attaqué, dont le Conseil d'Etat n'a pas à apprécier l'opportunité a été légalement pris ».

Conseil d'Etat, 15 Novembre 1933 : « Considérant que la Société requérante, sans contester la réalité du grief invoqué, se borne à soutenir que le déficit étant imputable à la gestion d'un précédent Conseil d'Administration, la décision attaquée n'a fait qu'interrompre l'effort tenté par de nouveaux administrateurs, en vue de la réorganisation financière de la Société et a ainsi méconnu l'intérêt des épargnants.

« Considérant, d'autre part, qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'apprécier l'opportunité de ladite mesure ; que, par suite, la requête sus-visée doit être rejetée ».

« à bout de procédure », mais qui ne seraient eux-mêmes nullement garantis. Il est juste, en outre, de répartir les pertes acquises entre tous les créanciers.

Il semble qu'à l'origine du Contrôle, le Législateur se soit préoccupé seulement d'interdire aux Sociétés toute opération nouvelle. En effet, les textes primitifs des Lois du 9 Avril 1898 et du 17 Mars 1905 ne prévoient aucune disposition relative à la dissolution de la Société ; ils insistent au contraire sur l'interdiction de réaliser de nouveaux contrats ; la Loi du 31 Mars 1905 modifiant l'Art. 27 de la Loi du 9 Avril 1898 institue seulement une procédure relative à l'interruption des contrats en cours. Mais rien n'était prévu pour le règlement des sinistres ayant eu lieu avant la date où les polices cessaient d'avoir effet. Il semble bien que le Législateur avait voulu alors limiter le Contrôle aux Sociétés en état de fonctionnement ; ainsi, la surveillance de l'Autorité de Contrôle devait normalement cesser dès qu'il était interdit à la Société de recruter de nouveaux adhérents (1).

Les inconvénients de cette méthode apparurent à l'usage ; il est inadmissible d'abandonner aux règles du Droit Commun le sort des assurés recrutés avant le retrait de la Reconnaissance. Il est notamment fâcheux de laisser la direction de la Société à ceux dont la mauvaise gestion motive la sanction administrative. Ces inconvénients sont particulièrement graves en matière de Sociétés d'Assurances sur la Vie, où les capitaux engagés par les assurés sont importants et où les contrats sont à long terme.

C'est pourquoi l'on en vint à considérer, par une évolution analogue à celle qui a été décrite relativement aux Sociétés non déclarées (2), que non seulement le Contrôle

(1) Ainsi, aux termes primitifs de la Loi du 17 Mars 1905, étaient identiques les situations légales d'une Société non déclarée et d'une Société à laquelle l'Enregistrement avait été retiré ou refusé. Voir ci-dessus, p. 81.

(2) Voir ci-dessus, p. 83. — La Jurisprudence avait très nettement compris la nécessité de la continuité du Contrôle, ainsi qu'en témoignent les décisions ci-dessous :

Tribunal de la Seine, Référé 21 Octobre 1932 : « Attendu que la Loi du 19 Décembre 1907 a conféré au Ministre du Travail le Contrôle et la Surveillance des Sociétés d'Epargne et de Capitalisation ; que, si cette loi détermine avec précision les conditions, formes et délais dans lesquels peut intervenir un Décret de Retrait d'Enregistrement, il n'en résulte pas que le Ministre ne puisse demander au Juge des référés,

ne devait pas être interrompu par la décision de retrait de la Reconnaissance, mais qu'il devait plutôt être renforcé et que des mesures spéciales devaient être prises pour régler les créances des assurés et en surveiller le paiement.

C'est pourquoi, à côté des seules mesures prévues par la Loi du 31 Mars 1905 relative aux Assurances contre les Accidents du Travail (1), une série de mesures législatives furent prises ces dernières années pour renforcer les pouvoirs de l'Autorité de Contrôle. D'abord la Loi du 19 Juillet 1933 vint à la fois affirmer le principe de la continuité du Contrôle après le Retrait de l'Enregistrement et en accroître les effets ; elle ajouta le paragraphe suivant à l'Art. 18 de la Loi du 17 Mars 1905 : « A partir de la notification du Décret, et nonobstant tout pourvoi, les valeurs composant l'actif de l'entreprise ne peuvent être réalisées

compétent vu l'urgence, les mesures qu'il peut être nécessaire de prendre immédiatement pour sauvegarder les intérêts des Sociétaires... ». Cette décision a été portée devant le Juge d'Appel, et la Cour de Paris a eu ainsi l'occasion de préciser ainsi le Droit : « Considérant qu'en investissant le Ministre du Travail du droit de surveiller et de contrôler la formation et le fonctionnement des Sociétés de Capitalisation, la Loi du 19 Décembre 1907 a entendu lui fournir le moyen d'agir pratiquement pour sauvegarder, le cas échéant, les intérêts dont il a la charge, — que, sans doute, elle a édicté contre les entreprises qui n'observeraient pas les prescriptions légales des pénalités parmi lesquelles figure (Art. 18) le Retrait d'Enregistrement que le Ministre a la faculté de provoquer ; mais que le pouvoir de surveiller et de contrôler qui lui appartient demeurerait vain s'il devait se borner à infliger, le cas échéant, ces pénalités sans être à même de faire ordonner, *en dehors des cas où celles-ci ont été encourues*, les mesures nécessaires et urgentes destinées à assurer le bon fonctionnement de l'œuvre et à éviter qu'elle ne soit en péril ». Cour d'Appel de Paris, 27 Janvier 1933. — Publié in *Revue des Assurances Terrestres*, 1933, p. 339, avec une note très importante de M. SUMIEN.

La portée de cet Arrêt est considérable : la Cour définit les pouvoirs de tutelle de l'Autorité de Contrôle. Ces considérations seront reprises lorsqu'il s'agira de définir les attributions de l'Autorité de Contrôle. Elles s'appliquent aussi bien en matière d'Assurances qu'en matière de Capitalisation, car l'esprit des Lois de Contrôle est le même dans tous les cas, et souvent la lettre même. Voir note de la page 261.

(1) Ce texte est ainsi rédigé : « Le dixième jour, à midi, à compter de la date de la publication au *Journal Officiel* de l'Arrêté de Retrait d'Agrément, tous les contrats d'Assurance contre les risques régis par le présent Décret, souscrits par l'entreprise, cessent de plein droit d'avoir effet, les primes payées ou dues restant acquises à l'assureur que proportionnellement à la période garantie jusqu'au jour de la résiliation ». Ce texte est repris par le Décret-Loi du 8 Août 1935, relatif à la branche Automobile ; il a été étendu à la généralité des Sociétés par l'Art. 5 du Décret-Loi du 25 Août 1937.

que sur visa préalable du Ministre du Travail ou de son délégué... ». Cette disposition fut reprise par le Décret Loi du 8 Août 1935, instituant un Contrôle en matière « automobile ».

C'est également un Décret-Loi du 8 Août 1935 qui consacra l'évolution jurisprudentielle en matière d'Assurances sur la Vie : « A dater de la publication du Décret (de Retrait de l'Enregistrement), l'entreprise entre de plein droit en liquidation... ». Le Décret-Loi du 25 Août 1937 a repris les termes mêmes de cette disposition et les a étendus à l'ensemble des Sociétés d'Assurances.

* * *

La législation en vigueur à l'heure actuelle est donc nette : 1° le Retrait de l'Agrément automobile ou l'arrêt des opérations d'assurance contre les Accidents du Travail entraîne une liquidation partielle de la Société, limitée aux engagements relatifs à la branche d'assurance inter-dite ; 2° le Retrait de l'Enregistrement ou l'arrêt des opérations prévu par l'Art. 5 du Décret-Loi du 25 Août 1937 entraîne la liquidation totale de l'entreprise.

CHAPITRE II

LIQUIDATION

L'étude précédente a montré qu'une Société d'Assurances doit normalement entrer en liquidation lorsqu'elle a été l'objet d'un Retrait de Reconnaissance ou d'un Arrêté pris en exécution de l'Art. 5 du Décret-Loi du 25 Août 1937, de la même manière qu'une Société civile ou commerciale dont la dissolution a été décidée par les associés ou prononcée par le Tribunal.

On appelle liquidation l'ensemble des opérations qui ont pour objet de terminer les affaires dans lesquelles la Société est engagée. Aucune Loi ne régit ces opérations ; les textes spéciaux aux Assurances ne portent que sur certains points de détail ; cependant, la nature spéciale des opérations ou des organismes et l'existence d'un Contrôle ou d'une Surveillance de l'Etat ne permettent pas l'applica-

tion pure et simple des règles appliquées par la jurisprudence aux Sociétés commerciales ordinaires.

On donnera ici quelques exemples des difficultés à résoudre dans la liquidation d'une Société d'Assurances ; on indiquera comment elles semblent devoir être résolues, soit au moyen des règles appliquées par la Jurisprudence aux Sociétés ordinaires, soit par des règles spéciales aux organismes d'Assurances. Les effets juridiques de la mise en liquidation seront d'abord précisés ; on examinera ensuite les conséquences pratiques de ces effets, la réalisation de l'Actif, le règlement du Passif et le partage.

SECTION I

EFFETS JURIDIQUES DE LA LIQUIDATION

Les effets juridiques de la Liquidation sont sensiblement différents suivant que la dissolution de la Société a lieu sur l'initiative des associés, sur l'initiative des assurés ou des tiers créanciers, ou enfin sur l'initiative de l'Autorité de Contrôle. Il importe d'examiner brièvement la situation des assurés et des associés dans ces différents cas.

1° *Liquidation sur l'initiative des Associés.*

La liquidation sur l'initiative des associés, ou liquidation proprement dite, peut avoir lieu en matière de Sociétés d'Assurances Mutuelles ou par Actions dans les mêmes conditions qu'en Droit Commun des Sociétés commerciales.

Le Conseil d'Administration est dessaisi et remplacé par un liquidateur désigné par l'assemblée générale des associés, ou « pour justes motifs » par le Tribunal, à la requête d'un associé (1). De toute manière, ce liquidateur est le mandataire des associés et il a la charge de mener à terme les engagements pris par la Société avant la dissolution.

Mais la décision prise par les associés de liquider leur Société n'est pas opposable aux assurés, ni aux autres

(1) Art. 1871 du Code Civil.

créanciers ; les premiers demeurent libres de ne pas consentir à la résiliation de leur contrat ou à la cession de leur police. La liquidation ne pourra être terminée et le partage entre les sociétaires achevé qu'au moment où la totalité des engagements envers les assurés seront dénoués.

Par contre, les créanciers ne conservent les mêmes moyens de sauvegarder leurs intérêts que si la Société était en état de fonctionnement normal ; ainsi, ils conservent le droit de faire opposition entre les mains du liquidateur (1) ; de demander en justice la déchéance du terme contre la Société, en vertu de l'Art. 1188 du Code Civil, s'il y a diminution des sûretés qui avaient été données par le contrat ; enfin, s'il s'agit d'une Société par Actions en état de cessation de paiement, ils peuvent demander au Tribunal de Commerce de rendre un jugement déclaratif de faillite (Art. 440 du Code de Commerce), à moins que le Tribunal, faisant application de la Loi du 4 Mars 1889, n'accorde le bénéfice de la liquidation judiciaire (2).

De même que la liquidation amiable ne modifie pas la situation de la Société au regard des assurés, elle n'apporte aucun changement dans la situation de l'entreprise par rapport à l'Autorité de Contrôle ; la Société reste soumise à la surveillance dans les mêmes conditions et sous les mêmes sanctions.

2° Liquidation sur l'initiative des assurés.

Si un assuré prouve l'insolvabilité de son assureur, la non exécution des engagements pris par lui, ou même seulement la diminution des sûretés données par le contrat, il peut obtenir en justice la résiliation de la police ou la déchéance du terme contre son créancier, en vertu des Art. 346 du Code de Commerce, 1184 et 1188 du Code Civil. Cette déchéance du terme pourra mettre l'assureur en état de cessation de paiement ; de cette manière, si l'assureur

(1) L'opposition d'un seul créancier rend nécessaire un Règlement judiciaire (Art. 330, Code de Procédure Civile).

(2) Les termes de liquidation judiciaire introduisent une confusion sur le sens des mots « liquidateur judiciaire » ; on appelle ainsi tantôt un mandataire des associés désigné par le Tribunal pour procéder à une liquidation proprement dite, tantôt un mandataire des créanciers chargé d'opérer une liquidation judiciaire.

est une Société par actions, les assurés pourront, au moyen de la faillite ou de la liquidation judiciaire, provoquer la dissolution de l'entreprise à leur profit.

Mais s'il s'agit d'une Société Mutuelle et si les assurés ne rapportent pas la preuve qu'elle a effectué les actes de commerce, le Tribunal ne pourra que constater la déconfiture. Il importe d'étudier successivement les conséquences de ces deux principes :

a) *Sociétés commerciales d'Assurances.*

Si une Société d'Assurances par actions se trouve en état de cessation de paiement, tout créancier peut demander au Tribunal la Déclaration de faillite ou de liquidation judiciaire. Au cas où cette déclaration est prononcée, la situation des assurés est définie par les Art. 18 et 82 de la Loi du 13 Juillet 1930, concernant respectivement les Assurances contre les Accidents et les Assurances sur la Vie : « En cas de faillite ou de liquidation judiciaire de l'assureur (contre les Accidents) le contrat prend fin un mois après la déclaration de faillite ou de liquidation judiciaire... L'assuré peut réclamer le remboursement de la prime payée pour le temps où l'Assurance ne court plus ». L'Art. 82 relatif aux Assurances sur la Vie reprend les mêmes dispositions relativement au remboursement des primes, mais il fixe la suspension des polices au jour du jugement déclaratif et précise que « la créance de chacun des bénéficiaires... est arrêtée... à une somme égale à la Réserve de chaque contrat, calculée sans aucune majoration sur les bases techniques du tarif des primes en vigueur lors de la conclusion du contrat ».

Il semble bien qu'il faille conclure de ces textes que l'effet des contrats est suspendu par la faillite ou la liquidation judiciaire de l'assureur, et la résiliation imposée aux deux parties en matière d'Assurances sur la Vie comme en matière d'Assurances contre les accidents ; il semble y avoir lieu, dans les deux cas, à une liquidation immédiate (1).

b) *Organismes d'Assurances Mutuelles.*

La faillite et la liquidation judiciaire ne pouvant être déclarées contre une Société Mutuelle, les Art. 18 et 82 de

(1) Cette question fera l'objet de développements ultérieurs.

la Loi du 13 Juillet 1930 ne reçoivent aucune application. Cela s'explique si l'on considère que l'adhérent d'une Compagnie Mutuelle est à la fois assuré et associé. En tant qu'assuré il ne pourra normalement obtenir une dissolution de la Société, ni se prévaloir d'une résiliation légale ; en tant qu'associé, il garde le droit de demander au Tribunal « pour justes motifs » la dissolution et, par suite, la mise en liquidation de la Société (2), s'il n'a pu obtenir cette décision de l'Assemblée Générale.

L'assuré d'une Mutuelle n'a aucun droit à la réparation intégrale du dommage subi, et par suite il lui sera pratiquement impossible d'obtenir la résiliation judiciaire pour cause d'insolvabilité de l'assureur ; l'Art. 34 du Décret du 8 Mars 1922 prévoit seulement que le sociétaire aura le droit de faire résilier son contrat si la dissolution de la Société n'est pas prononcée par l'Assemblée Générale, à l'expiration d'une période quinquennale au cours de laquelle le total des indemnités versées n'a pas atteint 75 % du total des indemnités réglées.

Il faut conclure de cette étude que l'assuré d'une Société par actions a le pouvoir de provoquer la liquidation, dans le cas où la sauvegarde de ses intérêts requiert cette décision ; au contraire, l'assuré d'une Compagnie Mutuelle ne peut provoquer cette dissolution en vertu de ses droits de créancier, mais seulement en vertu de ses droits d'associé. Ainsi, dans une Société par actions, la liquidation peut être effectuée par un syndic ou un liquidateur judiciaire représentant des assurés, des bénéficiaires et des autres créanciers ; dans un organisme mutuel, le liquidateur est toujours le mandataire des associés.

3° Liquidation sur l'initiative de l'Autorité de Contrôle.

Les textes relatifs à l'arrêt des opérations d'une Société d'Assurances contre les Accidents et ceux qui se rapportent au Retrait de l'Enregistrement d'une Société d'Assurances sur la Vie diffèrent sur un point important : les premiers fixent avec précision les règles relatives à la résiliation des contrats ; les seconds ne contiennent aucune disposition à cet égard.

(2) En vertu de l'Art. 1871 du Code Civil, qui peut être étendu aux Sociétés Mutuelles d'Assurances, même si l'on n'admet pas que ces organismes soient des *Sociétés* civiles. — Cf. p. 266, en note.

Il importe, avant d'étudier les effets communs à toutes les décisions ministérielles, d'indiquer les solutions différentes qui semblent devoir être appliquées à la liquidation des contrats en cours, selon qu'il s'agit de la « Branche Dommages » ou de la « Branche Vie ».

* *

L'Art. 27 de la Loi du 9 Avril 1898, l'Art. 2 du Décret-Loi du 8 Août 1935 et l'Art. 5 du Décret-Loi du 25 Août 1937 règlent d'une manière identique la liquidation des contrats en cas d'arrêt des opérations d'une Société d'Assurances contre les Accidents du Travail ou de Droit Commun, et en cas de retrait de l'Agrément des Sociétés d'Assurances contre les Accidents d'Automobiles : « Le dixième jour à midi, à compter de la date de la publication au *Journal Officiel* de l'Arrêté (portant décision ministérielle), tous les contrats d'Assurances souscrits par la Société (ou tous les contrats d'Assurances contre les risques régis par le texte) cessent de plein droit d'avoir effet, les primes payées ou dues ne lui restant acquises que proportionnellement à la période garantie jusqu'au jour de la résiliation ».

Ce texte pose le principe d'une résiliation légale, identique à celle qui est prévue en cas de faillite ou de liquidation judiciaire par l'Art. 18 de la Loi du 13 Juillet 1930. *Mais la résiliation s'applique ici aussi bien dans le cas où l'assureur est une Société Mutuelle que dans le cas où il s'agit d'une Société commerciale* ; d'autre part, le texte des Lois de Contrôle réduit à 10 jours le délai que la Loi du 13 Juillet 1930 fixe à un mois. Enfin, le texte des Lois de Contrôle semble bien trancher au profit de l'assuré la question de savoir si le liquidateur peut contraindre les porteurs de contrats à verser les primes dues pour la période comprise entre la date de la résiliation et la date de la prochaine échéance. En effet, la Loi sur le contrat d'Assurances dispose seulement que « l'assuré peut réclamer le remboursement de la prime payée pour le temps où l'Assurance ne court plus », ce qui permet à certains Tribunaux de reconnaître aux syndics le droit d'exiger le paiement de l'intégralité des échéances dues, pour n'effectuer qu'en monnaie de faillite le remboursement prévu par la Loi. Au

contraire, les Lois de Contrôle, en prévoyant que les primes ne sont pas « acquises à l'assureur » pour la période où la garantie est suspendue, semblent bien en interdire la perception au liquidateur (1).

Quelque conclusion que l'on tire des différences de détails existant entre les deux textes, on doit reconnaître que la situation des assurés est très voisine dans les deux cas suivants : Arrêt des opérations d'une Société Mutuelle ou anonyme d'Assurances contre les Accidents ; faillite ou liquidation judiciaire d'une Société d'Assurances par Actions contre les Accidents ou sur la Vie.

* *

Au contraire, l'Art. 18 de la Loi du 17 Mars 1905 ne contient aucune disposition relative à la suspension de l'effet des contrats (2). Il porte seulement qu'à dater de la publication du Décret (de Retrait d'Enregistrement), l'entreprise entre de plein droit en liquidation ». Dès lors, il n'y a pas lieu d'appliquer les dispositions de l'Art. 82 de la Loi du 13 Juillet 1930, cet article ne visant que le cas de faillite ou de liquidation *judiciaire* (c'est-à-dire la liquidation prononcée en vertu de la Loi du 4 Mars 1889). Ainsi les contrats ne semblent pas devoir être résiliés, mais réduits ; le liquidateur devra ainsi, en principe, gérer les contrats en cours jusqu'à leur extinction.

Cependant, il ne sera pas possible, en général, d'éviter la résiliation et la liquidation immédiate. En effet, l'expérience montre que le Retrait de l'Enregistrement produit chez les assurés une panique suffisante pour leur faire exiger un « remboursement » aussi rapide que possible, fût-ce dans les pires conditions. Or, en matière de Sociétés anonymes, n'importe quel assuré peut non seulement arriver à ce résultat pour lui-même, mais encore l'imposer à tous les autres, par le moyen de la déclaration de faillite et l'application de l'Art. 82 de la Loi du 13 Juillet 1930. En matière de Sociétés Mutuelles, les assurés parviendront au

(1) Sur le cas de faillite seulement. M. PICARD : *Rev. Ass. Terr.* 1937, 225.

(2) Le Ministre du Travail tient de l'Art. 77 de la Loi du 13 Juillet 1930, le droit de suspendre les Rachats. Le Décret prévu peut être pris non seulement sous l'empire des considérations économiques ou politiques d'ordre général, mais encore en vue d'interdire les manœuvres de dernière heure effectuées par des assurés mis au courant de la situation précaire d'une Société.

même résultat en ajoutant à leur consentement d'assurés leurs pouvoirs d'associés : l'Assemblée Générale extraordinaire décidera qu'une liquidation immédiate sera offerte, et chaque porteur de contrat y consentira individuellement. Rares seront, en fait, les assurés qui exigeront la gestion de leur contrat sur la base d'une Réserve Mathématique réduite (1).

Les inconvénients de ces réalisations immédiates des polices d'assurances sur la Vie seront exposés plus loin ; ils rendent désirables une modification de la législation en vigueur.

* * *

Les décisions ministérielles d'Arrêt des opérations ont ainsi des effets différents pour les assurés, selon qu'il s'agit d'Assurances sur la Vie ou d'Assurance contre les dommages. Elles n'en ont pas moins certaines conséquences communes.

La décision d'Arrêt des opérations d'une Société d'Assurances contre les Accidents rendue en application de l'Art. 5 du Décret-Loi du 25 Août 1937 et le Retrait de l'Enregistrement d'une Société d'Assurances sur la Vie prévu à l'Art. 18 de la Loi du 17 Mars 1905, modifié par le Décret-Loi du 8 Août 1935, entraînent « de plein droit » la liquidation de l'entreprise. Dans les deux cas « cette liquidation est effectuée, si le Ministre du Travail le demande, par les soins d'un administrateur judiciaire ayant les pouvoirs les plus étendus pour administrer, liquider et réaliser l'Actif, tant immobilier que mobilier. Cet administrateur est choisi et mandaté d'office sur simple requête du Ministre du Travail, par ordonnance, laquelle n'est susceptible d'aucun recours, rendue par le Président du Tribunal Civil de la situation du siège social. La faillite ou la liquidation judiciaire ne peut faire obstacle à l'accomplissement de la mission confiée à l'administrateur judiciaire ainsi mandaté ».

L'objet principal de ce texte a été de donner à l'Autorité de Contrôle le pouvoir de dessaisir d'une manière

(1) De nombreuses preuves de cet état d'esprit des épargnants ont été fournies récemment lors de la liquidation de Sociétés Mutuelles de Capitalisation, pour lesquelles le problème financier est tout à fait analogue.

absolue les anciens dirigeants de la Société, que leur mauvaise gestion rend indésirables. Antérieurement au Décret-Loi du 8 Août 1935, on voyait en effet souvent revenir comme liquidateur, ou même comme syndic, la personne qui avait dirigé ou animé la Société, à moins qu'elle ne se fût remplacer par un « homme de paille ». C'est pourquoi le texte précise que l'administrateur nommé judiciairement à la requête du Ministre gardera ses attributions même si les créanciers demandent la nomination d'un syndic ou d'un liquidateur judiciaire. Mais cette disposition permet de préciser la nature des fonctions de l'administrateur mandaté en vertu de la Loi de Contrôle ; le fait que le texte laisse au Ministre du Travail la liberté d'en demander ou de ne pas en demander la nomination montre que ce fonctionnaire n'est pas indispensable à la liquidation ; d'autre part, s'il est mandaté, il « effectue » la liquidation, ce qui semble bien indiquer qu'il est purement et simplement *substitué* au liquidateur désigné par les associés. Mais il ne doit pas pour cela être considéré comme un simple mandataire des associés, car, si cela était, ce serait une injustice grave de lui laisser la direction de la liquidation, malgré la désignation d'un syndic représentant des créanciers.

Il faut conclure que l'administrateur judiciaire prévu par les Lois de Contrôle est un liquidateur de nature juridique spéciale, représentant avant tout les intérêts des bénéficiaires des contrats d'Assurances, mais aussi et en même temps les intérêts des autres créanciers et ceux des associés.

* * *

L'étude précédente a montré dans quelles conditions pouvaient se présenter la liquidation d'une Société d'Assurances ; bien entendu, les divers chefs de dissolution peuvent co-exister. Par exemple, l'Assemblée Générale d'une Société anonyme peut décider la liquidation peu de jours avant que ne soit publié au *Journal Officiel* l'Arrêté Ministériel ayant pour objet de mettre fin aux opérations de la Société. Les créanciers s'alarmeront alors et feront déclarer la faillite. Si à ce moment le Ministre du Travail use de ses pouvoirs de requête, la liquidation sera pourvue à la fois

d'un liquidateur proprement dit, d'un syndic et d'un administrateur judiciaire.

L'existence de ce dernier personnage, la nature particulière de son mandat et la prépondérance qui lui est accordée par la Loi donnent à la liquidation d'une Société d'Assurances une physionomie toute particulière. On peut voir dans le Décret-Loi du 8 Août 1935 qui a institué cette fonction d'administrateur judiciaire le point de départ d'une législation autonome régissant la liquidation des Sociétés d'Assurances. Cette législation, applicable à la fois aux Sociétés par Actions et aux Sociétés Mutuelles, se précisera certainement dans l'avenir. L'examen de quelques difficultés se présentant actuellement au cours d'une liquidation montrera la nécessité d'une réglementation précise et scientifiquement adaptée à la nature technique des opérations d'Assurances.

SECTION II

LES OPÉRATIONS DE LA LIQUIDATION

La liquidation comporte trois phases principales : la réalisation de l'Actif, le règlement du Passif, le partage du solde entre les associés. A défaut de Droit positif, les règles admises par la Jurisprudence en matière de Sociétés ordinaires s'appliquent d'une manière générale aux Sociétés d'Assurances. Cependant, on doit appliquer à certaines opérations des règles particulières imposées soit par l'existence du Contrôle de l'Etat, soit par les pouvoirs spéciaux accordés à l'administrateur judiciaire mandaté à la demande du Ministre, soit enfin par la nature technique des engagements à liquider. L'étude qui suit a pour objet de donner quelques exemples des particularités qui caractérisent ainsi la liquidation d'une Société d'Assurances.

Réalisation de l'Actif.

Les pouvoirs du liquidateur ne sont pas fixés par la Loi ; la Jurisprudence admet qu'en dehors des dispositions qui peuvent être prises par les statuts ou par l'acte de nomination, le liquidateur a les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de sa mission. On reconnaît ainsi au liquidateur non seulement la disposition des archives et des

locaux de la Société et le droit d'accomplir les actes conservatoires, mais le droit de recouvrer les créances, d'appeler le capital social non versé, d'ester en justice au nom de la Société, de réaliser à l'amiable ou aux enchères, par lots ou à forfait, les divers éléments de l'Actif ; par contre, une partie de la Jurisprudence refuse au liquidateur le droit de vendre les immeubles sociaux, de même que le droit de compromettre ou de transiger sans mandat spécial ; enfin, il n'a pas le pouvoir de contracter des emprunts, ni de réaliser en bloc l'Actif *brut* de la Société.

Le syndic de faillite est en Droit Commun le seul administrateur des biens appartenant à la Société ; il dessaisit le liquidateur ; il jouit à peu près des pouvoirs dont celui-ci disposait avant la déclaration de faillite, sous réserve, en général, d'une autorisation du Juge-Commissaire, du consentement du failli ou de l'homologation du Tribunal. Le syndic de l'union dispose des mêmes pouvoirs, mais n'a plus à demander l'autorisation du liquidateur. De toutes manières, les ventes de meubles et d'immeubles doivent être faites aux enchères par le ministère d'Officiers Ministériels.

L'administrateur judiciaire mandaté par le Tribunal à la requête de l'Autorité de Contrôle, en même temps qu'il dessaisit à la fois le liquidateur et le syndic, dispose de pouvoirs plus larges qu'eux. En effet, les Lois de Contrôle lui accordent les pouvoirs « les plus étendus » pour réaliser l'Actif « tant immobilier que mobilier ». Il a donc incontestablement le droit de vendre les immeubles, le droit de compromettre et celui de transiger. Il faut également lui reconnaître le pouvoir de négocier le portefeuille d'Assurances (1). Mais il ne semble pas qu'on puisse lui reconnaître le droit de réaliser en bloc l'Actif *brut* de la Société, car c'est là une opération tout à fait dangereuse et anormale. Au moins devrait-il réaliser en Bourse les valeurs mobilières.

L'Autorité de Contrôle pourrait d'ailleurs s'opposer à une réalisation qui lui paraîtrait précipitée ou frauduleuse, en vertu de la disposition suivante, inscrite par le

(1) La cession de portefeuille n'est pas opposable aux assurés ; elle n'en a pas moins une valeur commerciale, car un grand nombre de contractants accepte le transfert. La question des cessions et des fusions de portefeuille est assez mal réglée en droit français.

Décret-Loi du 8 Août 1935 dans l'Art. 18 de la Loi du 17 Mars 1905, et qui est écrite également dans l'Art. 3 du Décret-Loi du 8 Août 1935 instituant le Contrôle en matière d'Assurances Automobiles : « A partir de la notification de Retrait d'Agrément (ou d'Enregistrement), et nonobstant tout pourvoi, les valeurs composant l'Actif de l'entreprise ne peuvent être réalisées que sur visa préalable du Ministre du Travail ou de son délégué... ». Cependant, il faut voir dans ces dispositions moins une règle financière qu'une règle administrative ; il ne s'agit pas, en effet, d'apprécier l'opportunité de la réalisation effectuée, ni de juger si elle constitue une opération avantageuse ; en effet, l'Autorité de Contrôle n'a pas les moyens, en général, de se faire une opinion sur ces questions. Il s'agit seulement de surveiller l'échéance des fonds liquides, pour permettre à l'Administration et au Commissaire-Contrôleur d'en suivre l'emploi. Mais les garanties ne peuvent subsister que si les fonds liquides sont eux-mêmes bloqués à la Banque de France ou à la Caisse des Dépôts et Consignations jusqu'à leur répartition. C'est pourquoi la Direction des Assurances Privées exige en pratique que les fonds provenant des réalisations soient versés directement par les agents de change et les notaires à un compte spécial, sur lequel le liquidateur ne pourra tirer qu'au moment des répartitions et à une cadence fixée (1).

Règlement du Passif.

Le Passif doit être réglé dans l'ordre des privilèges qui ont été indiqués plus haut. Il faut rappeler ici que certaines créances priment les créances même privilégiées des assurés ; telles sont : les avances en nantissement sur valeurs, les hypothèques inscrites sur un immeuble avant son entrée dans le patrimoine de l'assureur, et très probablement les dettes fiscales ; de plus, en matière d'Assurances sur la Vie, les sommes dues au personnel et les autres créances énumérées par l'Art. 2101 du Code Civil. Inversement, les Réserves Réglementaires de Droit Commun ne bénéficient d'aucune sûreté et viennent en concours avec la

(1) Il est pourvu aux besoins courants et aux dépenses administratives au moyen d'un compte libre, alimenté par exemple par les revenus des placements non encore réalisés ou par des virements autorisés.

masse des créances chirographaires, et notamment avec les obligations.

L'institution dans les Compagnies Mutuelles d'une sûreté au profit de certaines catégories d'assurés a d'ailleurs semblé à quelques juristes constituer une hérésie. En effet, le privilège met en échec le principe fondamental de la mutualité que tous les adhérents ont des droits égaux (1). Il faut bien admettre cependant que le législateur ait le pouvoir d'instituer des exceptions à un principe qui ne saurait être au-dessus des Lois ; le Contrôle de l'Etat est tout entier basé sur l'existence du privilège, puisqu'il s'attache à exiger la couverture des réserves ; c'est pourquoi les liquidateurs doivent respecter strictement les dispositions législatives à cet égard.

Le problème à résoudre n'est pas toujours simple. Le privilège n'a pas pour effet d'attribuer aux assurés d'une branche contrôlée le droit à la réparation intégrale des sinistres, puisqu'une Société Mutuelle ne peut en aucun cas garantir une indemnité totale. Ainsi, lorsque la situation financière d'une Mutuelle ne lui permet pas de payer en toute sûreté les sinistres déclarés, elle peut verser un acompte avant le règlement général des sinistres prévu à l'Art. 31 du Décret du 8 Mars 1922. Ce règlement étant *unique*, et portant sur l'ensemble des branches d'Assurance, tous les paiements et toutes les Réserves Réglementaires pour sinistres à régler doivent être calculés au marc le franc d'après le coefficient de réduction qui en résulte. Ainsi, toutes les Réserves Réglementaires, de Droit Commun ou à privilège, doivent être constituées dans des conditions qui satisfont au principe de l'égalité entre les adhérents. Mais il peut fort bien arriver que les dirigeants de la Société n'aient pas observé cette méthode correcte et que, par exemple pour tromper l'Autorité de Contrôle, ils

(1) A. WEBER, *Traité des Sociétés de Capitalisation*, 2^e édition, n° 380. L'auteur n'hésite pas à conclure que les épargnants mutualistes ne doivent être payés qu'après désintéressement de tous les tiers, ce qui revient à ne tenir aucun compte des termes de la Loi, et à enlever toute efficacité financière au Contrôle des Réserves. En fait, il faut distinguer en l'adhérent d'une Société Mutuelle l'associé et l'assuré ; les créances que l'adhérent possède en tant qu'associé ne sont réglées qu'après les créances des tiers ; mais les créances que l'adhérent possède en tant qu'assuré ou en tant qu'épargnant d'une Société Contrôlée sont en fait *privilégiées*.

aient constitué intégralement et sans aucune réduction les Réserves Réglementaires des branches contrôlées. Un liquidateur qui trouve une telle situation devra respecter le privilège des assurés contre les accidents d'automobile et du travail, malgré l'injustice flagrante qui en résulte pour les autres bénéficiaires. En effet, les termes formel des Lois de Contrôle ne permettent pas une autre interprétation (1).

Cependant, le privilège étant de droit étroit, ne saurait se présumer ; par exemple, l'Art. 7 de la Loi du 17 Mars 1905 donne le caractère privilégié aux comptes de bénéfices attribuables aux contrats d'Assurances sur la Vie ; mais cette disposition ne peut être étendue aux participations allouées à leurs adhérents par les Sociétés de Capitalisation, ni aux participations qui pourraient être allouées à leurs assurés par des Sociétés d'Assurances contre les accidents.

Les primes payées d'avance participent au sort de la Réserve pour risques en cours. Ces primes donnent donc lieu à une créance privilégiée en matière d'Assurance sur la Vie et en matière d'Assurance Automobile.

* * *

Il ne saurait être question de signaler ici et de résoudre toutes les difficultés qui peuvent se présenter à un liquidateur au moment du règlement du Passif. On retiendra seulement les questions importantes au point de vue pratique des sinistres payés par acomptes et des prêts sur polices. La première ne donne pas lieu à difficultés sérieuses : lors du paiement d'un acompte, la Réserve pour sinistre à

(1) On voit ici encore combien il est fâcheux que le législateur français n'ait pas encore institué un privilège général au profit de tous les assurés (voir note de la page 142).

Une seule décision de Jurisprudence a été prise en la matière. Elle a été rendue le 22 Janvier 1933 par la 1^{re} Chambre du Tribunal Civil de la Seine, présidée par M. J. Ausset. Elle concerne une Société Mutuelle d'Epargne, mais l'identité des dispositions légales permet d'appliquer la décision aux Sociétés d'Assurance. Le motif fondamental du jugement est le suivant : « Attendu que si la prétention (des tiers) d'être payés (de leurs créances) par préférence (aux épargnants) était admise, il serait fait échec au privilège institué par l'Art. 11 de la Loi du 3 Juillet 1913 en faveur des adhérents, ce qui est inadmissible ». Ce jugement a été publié dans la Revue Générale des Assurances Terrestres, année 1937, n° 3, avec une note décisive de M. SUMIEN, dans laquelle il montre que la décision du Tribunal est conforme « au texte et à l'esprit... de toute la réglementation établie pour la garantie des assurés et des épargnants mutualistes ».

régler est diminuée du montant versé ; la créance du bénéficiaire reste privilégiée pour la différence. Au contraire, dans le cas d'une avance sur police, la Réserve Mathématique du contrat n'est pas modifiée. En cas de liquidation, la créance du bénéficiaire reste égale à cette Réserve Mathématique ; on doit donc, pour opérer le règlement, compenser la répartition (c'est-à-dire la Réserve Mathématique exprimée en monnaie de faillite) avec le « prêt » consenti, qui est en réalité un véritable *paiement anticipé* (1).

Le Partage du solde entre les Associés.

Le partage du solde entre les Associés s'opère dans les Sociétés d'Assurances comme dans les autres Sociétés ; il n'y a, en effet, ici aucun élément technique qui puisse faire obstacle aux règles de Droit Commun. Cependant, pour les organismes mutuelles, le Décret du 8 Mars 1922 dispose : « En cas de dissolution de la Société, l'emploi du reliquat du fonds de Réserves est réglé par l'assemblée générale, sur la proposition des membres du Conseil d'Administration, et soumis à l'approbation du Ministre du

(1) En ce sens, voir SUMIEN : *Traité* N° 181. — Au contraire, M. Maurice Picard aboutit à des conclusions opposées. Il considère, en effet, l'avance sur police comme un acompte payé sur une somme due. Mais cette théorie paraît incompatible d'une part avec le Décret du 9 Juin 1906, qui classe les avances sur police parmi les placements de l'Actif, ensuite avec le fait que l'avance sur police ne modifie pas la somme assurée. On comprend mal que le prêt consenti puisse être compensé avec la Réserve Mathématique en cas de liquidation, alors qu'il ne l'était pas avant la liquidation. Le fait qu'en cas de sinistre le bénéficiaire reçoit la somme assurée sans aucune réduction et que ce capital est compensé avec le montant de l'avance entraîne qu'en cas de liquidation et de répartition au marc le franc, l'assuré n'ait droit qu'à l'excès sur l'avance reçue du dividende calculé sur la Réserve Mathématique — et non pas au dividende calculé sur la différence entre la Réserve et l'avance reçue.

M. Cosmao DUMANOIR (*Revue des Assurances Terrestres*, 1935, 1.639, met en évidence le fait que l'avance sur police est une opération qui « ne prend toute sa valeur qu'à raison de ce qu'elle est dans le cadre de l'Assurance et qu'elle la complète ». Ce serait donc un acte juridique d'une nature « *sui generis* ». Pour donner une idée de ce qu'est pratiquement l'avance sur police, M. Cosmao Dumanoir emploie l'excellente expression de « versement à valoir ». Il ne s'agit pas d'un versement à valoir sur une somme due, mais sur une somme qui sera due, (soit selon le contrat si la Société est *in bonis*, soit selon la monnaie de déconfiture si la Société ne peut tenir ses engagements).

En sens inverse, voir : M. PICARD, *Revue des Assurances Terrestres*, 1934-544 ; J. BOUCHER : « *Les Avances sur Polices* ». Thèse, Paris, 1937.

De toute manière, le « versement à valoir » n'est jamais récupérable par l'assureur.

Travail » (1). De manière générale, on sait que les dispositions applicables sont celles prévues par le Code Civil pour le partage des successions.

* * *

Cette brève étude donne un aperçu des difficultés juridiques et techniques qui se présentent dans la liquidation d'une Société d'Assurances. Il est hors de doute qu'une compétence à la fois technique et juridique est indispensable pour résoudre les multiples problèmes : calcul des Réserves Mathématiques et des comptes de bénéfices ; conflits de privilèges ; cessions de portefeuille ; comptes de Réassurance, etc... (2).

Or, l'interprétation souveraine des dispositions légales relatives à ces différents éléments de l'Actif ou du Passif se trouve, à l'heure actuelle, encore soumis à la compétence des Tribunaux de Droit Commun. L'Autorité de Contrôle, même si elle a obtenu la nomination d'un liquidateur, n'a pas le pouvoir de lui donner des directives ; elle peut seulement signaler au Parquet les infractions qui lui paraissent avoir été commises. Mais l'Autorité Judiciaire peut

(1) On trouve ici un exemple des pouvoirs d'autorisation attribués à l'Autorité de Contrôle d'une manière exceptionnelle.

(2) Il est essentiel de rappeler ici quelques principes techniques dont la méconnaissance conduit à de graves erreurs : la Réserve Mathématique d'un contrat est un *chiffre*, un élément dépourvu de toute signification juridique ; la Réserve Mathématique d'un « grand nombre » de contrats a seule une signification juridique et financière : c'est la valeur équitable d'un portefeuille d'Assurances. Ces principes familiers aux actuaires ont été exposés avec clarté et avec un esprit très juridique par M. JULIOT DE LA MORANDIÈRE, in « La Réserve Mathématique des Primes (Thèse, Paris 1909).

Il est ainsi scientifiquement absurde de penser que l'assuré a contre la Société une créance qui est la Réserve Mathématique de son contrat ; les erreurs commises en ce sens se sont multipliées depuis la promulgation de la Loi du 13 Juillet 1930 ; certains ont cru, en effet, que l'Art. 82 de cette Loi assimilait la créance à la Réserve. Mais il s'agit seulement d'un mode de calcul de la créance d'un procédé d'évaluation de la créance, empirique d'ailleurs, mais qui s'impose à défaut d'autre. La Réserve Mathématique est donc *L'ÉVALUATION d'un ensemble de dettes certaines dans leur existence, incertaines dans leur montant et dans leur date d'échéance*. C'est seulement par définition légale (et qui doit être interprétée strictement) que l'on peut adopter la Réserve comme mode de calcul d'une créance que les circonstances obligent à déterminer.

seule apprécier s'il y a réellement irrégularité et s'il y a lieu d'accorder une indemnité aux personnes lésées (1).

La législation de la liquidation des Sociétés d'Assurances est en pleine évolution ; il y figure encore des règles d'application facile, mais de conséquences injustes et de valeur scientifique douteuse ; il y figure déjà des dispositions heureuses donnant à l'Autorité de Contrôle les moyens d'exercer une surveillance efficace.

Ces faits se vérifient particulièrement en matière d'Assurances sur la Vie. L'Art. 82 de la Loi du 13 Juillet 1930 rend exigible la créance de l'assuré en cas de faillite ou de liquidation judiciaire de l'assureur et prend pour base d'évaluation de cette créance le montant de la Réserve Mathématique du contrat. Ces dispositions donnent lieu à des critiques sérieuses. En effet, il est juridiquement injuste de favoriser ainsi les contrats récents par rapport aux contrats anciens, et les assurés bien portants par rapport aux assurés malades (2). Mais au point de vue pratique, il est plus désastreux encore de voir réaliser en quelques mois un portefeuille de placements à long terme (3). Les solutions admises ne se justifient donc que par la nécessité de faire appliquer des règles simples par des syndics et par des tribunaux habitués aux règles ordinaires du commerce.

Mais depuis que les Décrets-Lois de 1935 ont affirmé la continuité du Contrôle sur les Sociétés en liquidation et renforcé les pouvoirs de surveillance, il semble que la législation doivent évoluer vers des règles à la fois plus complexes et plus souples. On comprend à l'heure actuelle que la tâche du Législateur ne sera point achevée tant qu'il n'aura pas pris les mesures nécessaires pour éviter la ruine

(1) Les magistrats éprouvent de réelles difficultés à trancher ces questions techniques. C'est pourquoi la Jurisprudence reste très divisée.

(2) En effet, les personnes en mauvaise condition physique ne peuvent trouver un nouvel assureur, ou ne le trouvent qu'au prix d'une majoration de la prime à payer. Ainsi elles se trouvent privées tout à coup du bénéfice de l'Assurance, au moment où les bénéficiaires ont le plus besoin d'être garantis.

(3) La réalisation brutale des immeubles et des prêts hypothécaires conduit très fréquemment à de véritables désastres. La vente des valeurs mobilières donne elle-même des pertes sensibles dans des périodes de crise économique comme celle que nous subissons actuellement. Sur ces questions, voir SUMIEN : *Revue des Ass. Terrestres* 1933.

des assurés en cas de faillite ou de déconfiture des Sociétés. Les législations étrangères donnent à ce sujet des exemples excellents (1).

L'avenir montrera laquelle des solutions possibles sera appliquée en France ; un résultat satisfaisant peut, en effet, être atteint soit par la Déclaration légale d'une solidarité entre les assureurs, soit par la création d'une Caisse Nationale de Réassurance, qui accorderait en même temps une Assurance Crédit aux assurés, soit enfin par l'institution d'un fonds de garantie analogue à celui qui fonctionne déjà en matière d'Assurances contre les Accidents du Travail ayant entraîné la mort ou une incapacité permanente. Dès à présent on doit noter l'évolution très importante qui s'est produite depuis 1905 ; à cette époque, en effet, la surveillance des liquidations apparaissait au Législateur et à la Jurisprudence comme presque exclue des attributions du Contrôle. A l'heure actuelle, au contraire, on considère non seulement que la liquidation de la Société doit être l'objet d'une attention particulière, mais encore que le Contrôle des Sociétés en état de fonctionnement normal doit être conduit lui-même avec le souci permanent d'éviter une dissolution, ou de la provoquer dans les meilleures conditions possibles.

(1) La législation suisse est la plus parfaite à cet égard. Elle est dominée par les trois principes suivants : 1° Il faut essayer par tous les moyens de relever les Sociétés dont l'économie est troublée, mais dont l'assainissement reste possible : 2° La faillite d'une Société ne peut être prononcée qu'avec l'assentiment de l'Autorité de Contrôle : 3° Si la déconfiture est inévitable, il faut avant tout assurer la continuation des contrats, sur des bases financières réduites si cela est nécessaire.

Ainsi, le Conseil Fédéral peut soit prolonger le délai fixé par la Loi pour constituer le fonds de sûreté, soit interdire les rachats, les prêts sur police, soit enfin « accorder à la Société un sursis pour l'exécution de ses obligations et aux preneurs pour le paiement de leurs primes » (Loi du 25 Juin 1930, Art. 16). Le Contrôle peut désigner l'administration de la faillite et il peut « donner à cette Administration des instructions impératives ». Enfin, « Art. 27 : le Conseil Fédéral peut transférer à une autre Société, totalement ou partiellement, avec Droits et Obligations le portefeuille garanti par le fonds de sûreté... ». Le Conseil peut pour cela réduire les capitaux assurés si cette mesure est nécessaire (Art. 29).

La législation allemande permet à l'Autorité de Contrôle de prendre des mesures analogues (Loi du 6 Juin 1931, Art. 89). Elle organise la « faillite civile » des Sociétés Mutuelles (même Loi, Art. 43 à 49).

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'ÉVOLUTION DU DROIT POSITIF

La Législation française des Sociétés d'Assurances est l'une des plus précises et des plus étendues parmi les Législations européennes. Cela tient au fait que le Contrôle français est l'un des plus perfectionnés parmi les Contrôles du type libéral. En effet, si l'Administration possède un pouvoir général d'appréciation et de redressement lui permettant d'écarter les opérations qu'elle juge irrégulières ou inopportunes, la Réglementation écrite peut être très peu développée. Il en est ainsi en Suisse et en Allemagne. Mais la Direction des Assurances Privées a, en principe, pour seule mission de veiller sur la légalité des opérations et sur leur conformité avec le Droit Positif.

C'est pourquoi la Réglementation est un élément essentiel du Contrôle français. Les Pouvoirs de l'Administration sur les Sociétés de Droit Commun non réglementées (1) restent très réduits, quoique ces Sociétés soient soumises depuis quelques mois aux vérifications sur place : ces pouvoirs ne sont développés en matière de Sociétés Contrôlées que dans la mesure où existe une réglementation stricte. Ainsi, le Contrôle implique une réglementation ; au contraire, l'absence de réglementation ne permet qu'une simple Surveillance.

Le Législateur a reconnu la nécessité de ces règles fondamentales relatives à la Constitution, au Fonctionnement et à la Dissolution des Sociétés Contrôlées. Il a toujours accordé au Pouvoir Exécutif la faculté de les fixer par

(1) On a vu que le Décret du 8 Mars 1922 posait certaines règles de fonctionnement, mais très peu nombreuses, et, d'une manière générale, très peu précises. Il a été dit que ce Décret avait paru en vertu de la délégation donnée par l'Art. 66 de la Loi du 24 Juillet 1867. Il est hors de doute qu'une réglementation plus précise et plus étendue constituerait un excès de Pouvoir.

Décrets ou Arrêtés Ministériels, et de les modifier selon les circonstances économiques et techniques (1). Mais la Loi française a soumis l'élaboration de la plupart de ces Règlements à l'avis d'un Comité Consultatif, où les divers intérêts en cause se trouvent représentés ; ainsi la tendance autoritaire de l'Autorité de Contrôle est combattue ou tempérée par la tendance libérale des représentants des Sociétés (2). D'autre part, des fonctionnaires au courant des intérêts financiers de la Nation et des personnes spécialement compétentes en matière juridique et technique, introduisent dans le débat des considérations d'ordre général, qui bénéficient à la valeur doctrinale des textes.

Sans doute les avis du Conseil Supérieur ne lient pas le Ministre ; mais un usage incontestablement conforme à l'esprit des Lois de Contrôle s'est établi selon lequel le Pouvoir Exécutif se conforme à la décision du Comité, sauf cas exceptionnels dont le Gouvernement est d'ailleurs seul juge (3). C'est pourquoi la Direction des Assurances Privées est amenée à rechercher l'accord des membres du Conseil Supérieur, à tenir compte des suggestions, à concilier les doctrines opposées, c'est-à-dire enfin à consentir au remaniement

(1) La délégation la moins explicite est celle donnée par l'Art. 27 de la Loi du 9 Avril 1898 : « Les Compagnies... sont soumises à la surveillance et au Contrôle de l'Etat et astreintes à constituer des Réserves ou Cautionnement dans les conditions déterminées par un règlement de l'Administration Publique ». On voit que le sens des mots Surveillance et Contrôle n'était pas encore fixé et que si l'on prenait le texte à la lettre, les Pouvoirs de Réglementation seraient peu étendus ; on reconnaît ici, une fois de plus, la faiblesse doctrinale des premiers textes de Contrôle. La délégation accordée par la Loi du 17 Mars 1905 est définie avec une précision remarquable (Art. 7 et 8). Enfin, l'Art. 3 du Décret-Loi du 8 Août 1935 accorde une délégation d'ordre tout à fait général pour fixer les conditions d'exercice du Contrôle, « ainsi que les obligations des entreprises ».

(2) Il est normal que les Sociétés puissent faire connaître leur opinion dans l'élaboration des règlements de Contrôle ; en effet, ces règlements limitent la liberté de leur gestion et de leur politique financière. La valeur technique et la prospérité de l'Assurance française dépendent dans une large mesure des dispositions adoptées. Inversement, l'acceptation des règles par les Assureurs diminue les responsabilités morales de l'Administration.

(3) Le rôle joué par le Conseil Supérieur auprès du Ministre du Travail est tout à fait comparable à celui que remplit le Conseil d'Etat auprès du Pouvoir Exécutif. La plupart des Décrets importants doivent d'ailleurs, en vertu des Lois ci-dessus, être pris en la forme des Règlements d'Administration Publique, c'est-à-dire le Conseil d'Etat entendu. Il en résulte un examen supplémentaire d'une haute valeur.

de ses projets. Il en résulte que la très grande majorité des textes présente un caractère transactionnel.

* * *

Depuis l'origine du Contrôle, l'Administration a déployé un effort constant pour améliorer la Législation ; elle a obtenu ainsi un perfectionnement très remarquable des règles techniques et une extension continue de ses attributions ; cette évolution s'est poursuivie depuis 1930 à un rythme accéléré ; il est ainsi permis de juger qu'après trente années d'expérience, l'Autorité de Contrôle est entrée depuis peu dans une période décisive, où son initiative se développe et où sa mission s'élargit.

* * *

L'étude historique des Règlements est très instructive ; les étapes y sont marquées par les nombreuses modifications apportées aux textes (1). On donnera par l'exemple des placements immobiliers une idée caractéristique des progrès accomplis, qui tendent soit à améliorer la situation financière des Sociétés, soit à faciliter l'exercice du Contrôle.

A la fin du siècle dernier les immeubles et les prêts hypothécaires paraissaient être des placements excellents ; les valeurs et les revenus étaient stables et faciles à apprécier dans la grande majorité des cas ; c'est pourquoi le Décret du 28 Février 1899 admet ces investissements en représentation des Réserves Mathématiques « jusqu'à concurrence du tiers au plus de la fixation annuelle ». De même, le Décret du 9 Juin 1906 admet *sans limitation* les prêts hypothécaires sur la propriété urbaine bâtie en France, et dans la proportion des deux cinquièmes au plus les immeubles situés en France et en Algérie et les prêts hypothécaires sur ces immeubles (2). Mais la Guerre troubla le marché immobilier dans une mesure telle qu'il n'a pas encore retrouvé son équilibre ; les périodes d'expansion écono-

(1) Ainsi, le Décret du 28 Février 1899 a été modifié six fois depuis 1906 et le Décret du 9 Juin 1906 dix fois. — Voir à ce sujet la NOTE à la fin du volume.

(2) Sous réserve dans tous les cas que le prêt soit inférieur à la moitié de la valeur vénale du gage.

mique gonflent les prix à des chiffres plus de deux fois supérieurs à ceux des années de crise, au cours desquelles les prêts hypothécaires se révèlent souvent déficients et les ventes quelquefois impossibles ; un double problème s'est alors présenté à l'Autorité de Contrôle : limiter d'une manière plus stricte les placements immobiliers et, pour les placements déjà réalisés, déterminer un procédé réglementaire tendant à fixer leur valeur vénale.

C'est pourquoi les Décrets sur le placement de l'Actif furent successivement modifiés. En matière d'Accident du Travail, les dispositions primitives étaient ainsi conçues : « Les immeubles sont estimés à leur prix d'achat ou de revient ; les prêts hypothécaires... aux prix établis par actes authentiques ». Le Décret du 17 Mars 1921 imposa des règles beaucoup plus précises : « Les immeubles sont estimés soit au prix d'achat, soit au prix de revient, tel qu'il ressort des travaux d'amélioration, à l'exclusion des travaux d'entretien proprement dits... en ce qui concerne les immeubles formant la garantie de prêts hypothécaires, et faute par l'entreprise de fournir au Ministre justification du prix d'achat résultant d'actes authentiques, la valeur de l'immeuble hypothéqué sera fixée forfaitairement à vingt fois la *valeur locative brute servant de base à l'établissement de la contribution foncière* sur la propriété bâtie ». A la suite du Décret du 30 Janvier 1924, les dispositions applicables aux Sociétés d'Assurances sur la Vie étaient très voisines de celles qui viennent d'être rapportées ; mais le Comité Consultatif accepta de les préciser encore, et c'est pourquoi le Décret du 14 Juillet 1933 vint ajouter deux nouveaux paragraphes à l'Art. 3 du Décret du 9 Juin 1906 : « En ce qui concerne les immeubles formant la garantie de prêts hypothécaires, l'entreprise détermine la valeur vénale actuelle qui sert de base à l'opération de prêt par tous moyens appropriés, en se référant notamment, suivant les circonstances, soit au prix d'achat résultant de la dernière mutation, soit au prix de revient du sol et des constructions, soit au revenu net. En aucun cas il n'est fait état des frais de mutation, non plus que d'autres frais accessoires, tels que commissions aux intermédiaires ou intérêts intercalaires. Le *revenu net*, qui ne doit pas être capitalisé à un taux d'intérêt inférieur à 5 %, est le revenu brut diminué de toutes les charges, y compris les

charges d'entretien. La détermination de la valeur vénale par capitalisation du revenu net ne peut être utilisée que si le revenu brut pris en considération est effectif pour les deux tiers au moins ». En matière d'Assurance Automobile, la réglementation n'avait à tenir compte d'aucune situation de fait ; c'est pourquoi le Décret du 3 Juin 1906 représente mieux encore la doctrine actuelle de l'Autorité de Contrôle : il proscriit complètement les prêts hypothécaires (1), n'admet que les immeubles urbains bâtis dans le département de la Seine, dans la ville du siège social ou dans une commune de plus de cent mille habitants, et sous la double condition que chaque immeuble représente moins de 10 % des Réserves et que l'ensemble des immeubles et des valeurs énumérées sous le paragraphe *b* de l'Art. 4 soit inférieur à 25 % du même montant.

Ces règles ont pour objet essentiel de sauvegarder la situation financière des Sociétés ; l'expertise légale est, au contraire, destinée à faciliter l'exercice du Contrôle. Avant qu'elle fût instituée, l'Administration ne pouvait que relever les estimations qui lui paraissaient exagérées, sans pouvoir exiger un redressement, ni imposer un amortissement ; les chiffres du Bilan restaient donc ceux qu'avait fixés la Société et qui pouvaient soit n'avoir jamais eu de réalité (si la transaction enregistrée par acte authentique était fictive ou de complaisance), soit ne plus correspondre à la situation du marché immobilier.

L'expertise des immeubles fut instituée en matière d'Assurance contre les Accidents du Travail par le Décret du 22 Avril 1921, sous la condition d'un avis du Comité Consultatif, et en matière d'Assurances sur la Vie, par le Décret du 30 Janvier 1924 ; mais les modalités de la procédure furent précisées par Arrêté Ministériel à la suite de la Délégation donnée au Ministre du Travail par le Décret du 14 Juillet 1933. Cette procédure fut étendue aux Assurances contre les Accidents d'Automobile par le Décret du 3 Juin 1936 et aux Assurances de Droit Commun par le Décret-Loi du 25 Août 1937.

Cet exemple pourrait être suivi de beaucoup d'autres ;

(1) Ainsi, les prêts hypothécaires, qui étaient considérés en 1905 comme un investissement plus sûr que les immeubles, sont maintenant jugés indésirables.

dans tous les domaines des progrès constants ont été accomplis ; les obligations des Sociétés ont été précisées ; la valeur financière et technique des directives a été améliorée. Les règles étudiées dans cet ouvrage se présentent ainsi comme le résultat d'une longue expérience et comme une étape dans une évolution continue. De manière générale, les progrès ont été accomplis sur l'initiative de l'Autorité de Contrôle ; surtout depuis une dizaine d'années ils ont marqué un avantage de la tendance autoritaire sur la tendance libérale, mais avec le tempérament de sérieuses garanties juridiques, confirmées et même accrues en faveur des organismes contrôlés.

* *

Il est résulté de ces améliorations de détail par voie Réglementaire une extension constante des pouvoirs de la Direction des Assurances Privées ; de nombreuses interventions législatives ont encore accentué cette évolution ; le Contrôle a été étendu à un nombre croissant de Sociétés ; les attributions sociales, financières et économiques de l'Administration ont été sans cesse étendues.

A partir de la promulgation de la Loi du 17 Mars 1905, l'efficacité de la surveillance s'affirma de telle manière que le Législateur confia concurremment au Ministère du Travail le Contrôle de nouvelles branches d'Assurances et celui d'autres Sociétés financières faisant appel à l'épargne publique et recrutant leurs adhérents par démarchage.

Ainsi, la compétence de l'Administration fut successivement étendue aux opérations de Réassurances (Loi du 15 Février 1917), aux Assurances de Nuptialité et de Natalité (Loi du 26 Mai 1921), aux entreprises faisant l'achat d'immeuble à charge de rentes viagères (Loi du 20 Février 1922), aux Assurances contre les Accidents d'Automobile (Décret-Loi du 8 Août 1935).

En même temps, le Contrôle était institué sur les Sociétés de Capitalisation (Loi du 19 Décembre 1907), sous des modalités très voisines de celles qui avaient été adoptées en matière d'Assurance sur la Vie. Cette extension était justifiée par l'existence dans les deux cas de Réserves Mathématiques, calculées par le moyen de la science actuarielle. Au contraire, les Sociétés d'Épargne n'ont plus aucune analogie technique avec l'Assurance ; leurs opérations les

rapprochent plutôt au point de vue financier des Banques de dépôt ; le fait que leur Contrôle a été confié au Ministère du Travail par la Loi du 3 Juillet 1913 montre bien la valeur générale des Règlements et des méthodes appliquées par la Direction des Assurances Privées ; de même, la Loi du 31 Mars 1934 a encore étendu la compétence de l'Administration, en lui attribuant le Contrôle de certaines Sociétés faisant appel à l'épargne, dont l'activité est voisine des précédentes.

Mais à mesure que les Lois multipliaient les attributions de l'Autorité de Contrôle, elles en accroissaient les pouvoirs et les moyens d'action. Le Contrôle des Sociétés d'Assurances contre les Accidents du Travail avait été conçu par les auteurs du Décret du 28 Février 1899 comme une vérification administrative de nature purement technique ; l'Administration devait se borner à constater l'observation de quelques dispositions impératives ; aucune sanction n'était prévue en cas d'irrégularité, si ce n'est l'arrêt des opérations ; le système était rigide et conçu comme si, en principe, toute initiative du Contrôle devait être bannie.

Cette méthode s'assouplit à l'usage ; la « Jurisprudence » du Comité Consultatif chargé d'interpréter administrativement les termes de la Loi de 1898 s'étendait aux dispositions de l'Art. 27 ; le Ministre précisa par Circulaires générales les modalités d'application des Règlements et prit envers certaines Sociétés des décisions individuelles. Le Contrôle affirma ainsi peu à peu l'influence que son exercice entraîne sur l'activité des organismes.

C'est pourquoi la Loi du 17 Mars 1905 est rédigée dans un esprit beaucoup plus large et plus conforme aux institutions françaises. L'initiative de l'Autorité de Contrôle y est prise en considération et l'idée que cette Autorité agit au nom des assurés y est suggérée (1) ; en contre-partie, les garanties y sont explicitement données aux Sociétés contre l'arbitraire possible de l'Administration.

(1) D'où la Jurisprudence qui s'est développée à partir de 1912 (Tr. Civil Seine D.P. 1913. 2. 289), qui s'est affirmée par l'Arrêt de la Cour de Bordeaux (17 Oct. 1926. *Gaz. des Tribunaux*, 23 Nov. 1927), et qui aboutit à l'Arrêt de la Cour de Paris du 27 Janvier 1933, cité page 233, en note. — Voir à ce sujet Note de M. SUMIEN in *Rev. Ass. Terrestres* 1933 - 339.

Au cours de la période qui suivit la promulgation de cette Loi, la compétence juridique et financière du Contrôle s'affirma, sous la double influence des Chefs de Service et des Comités Consultatifs ; à mesure que de nouvelles Lois étendaient les attributions de l'Administration, celle-ci acquérait une expérience plus vaste des faits économiques ; la portée des règlements devenait plus générale, leurs répercussions plus graves et, par conséquent, leur rédaction plus délicate. L'initiative de l'Autorité de Contrôle devint ainsi prépondérante dans l'élaboration des textes ; elle seule put, en effet, concilier les intérêts opposés par une appréciation suffisamment générale des faits économiques. Cette initiative se manifesta également avec une netteté croissante dans l'interprétation des règlements.

La Loi du 15 Février 1917 fut la première manifestation d'un Pouvoir discrétionnaire. La Guerre amena le Législateur à soumettre les Sociétés étrangères à l'Agrément ; la Réassurance auprès de certains organismes fut interdite. Ces prescriptions ne furent pas abrogées par la suite. Au contraire, l'évolution se poursuivait dans un sens favorable à la doctrine autoritaire. Ce ne fut plus seulement pour des raisons intrinsèques, tenant à l'existence même du Contrôle ; des raisons d'ordre général motivèrent le développement de la Législation.

Le Décret du 8 Mars 1922 fut rendu nécessaire par les circonstances économiques, qui avaient montré l'insuffisance des dispositions antérieures. Mais à une date toute récente, et sous l'influence de l'évolution Politique, furent adoptées les mesures les plus importantes. Il est apparu depuis la Guerre que l'initiative privée ne profite à l'intérêt général que sous certaines conditions, dont la Collectivité doit imposer le respect. La doctrine libérale a cessé d'inspirer le Législateur. La nouvelle conception du rôle de l'Etat fut appliquée d'une manière aisée en matière d'Assurance, ou tant d'autres raisons financières et sociales motivaient un régime exorbitant du Droit traditionnel. C'est pourquoi les Décrets des 8 Août et 30 Octobre 1935 accordèrent à l'Autorité de Contrôle, en même temps qu'une extension de sa compétence, de nouveaux pouvoirs d'essence autoritaire (1).

(1) Pouvoirs d'Autorisation, Pouvoirs de Veto.

A l'heure actuelle, la Direction des Assurances Privées possède ainsi à la fois un droit de Surveillance ou de Contrôle sur toutes les opérations d'Assurances et sur une notable partie des autres opérations financières faisant intervenir l'épargne publique ; elle représente l'intérêt général et les intérêts collectifs des assurés ou bénéficiaires. Elle exerce donc une influence très importante sur l'économie française, malgré l'insuffisance de ses pouvoirs techniques, qui ne permettent pas les interventions préventives et limitent trop souvent les redressements efficaces. Elle réglemente les placements, définit les Réserves, impose des directives comptables et des règles essentielles.

Les problèmes que l'Autorité de Contrôle peut seule résoudre sont ainsi nombreux et quelques-uns deviendront impérieux si la Nation Française continue à élever le niveau de sa civilisation matérielle et la qualité de sa Législation sociale.

La tâche du Contrôle demeurera inachevée aussi longtemps que le Législateur n'aura pas pris les mesures nécessaires pour garantir l'indemnisation des assurés et des bénéficiaires, en cas de faillite ou de déconfiture de l'assureur. Ces mesures pourraient consister soit dans l'obligation de Réassurance avec clause de solidarité auprès d'une Caisse Nationale, soit dans la création d'un fonds général de garantie qui se substituerait aux Sociétés en cas de liquidation (1) ; enfin, on pourrait songer plus simplement à appliquer une méthode inspirée de la Législation Suisse, avec déclaration de solidarité entre les assureurs.

De même, l'Autorité de Contrôle a dès maintenant pour mission de veiller au développement rationnel de l'Assurance française ; tantôt par une orientation des activités privées, tantôt par la création de Caisses Publiques, l'Etat s'efforce de donner satisfaction aux besoins du Pays ; il généralise, au besoin par l'obligation, les bienfaits qu'apportent la compensation mutuelle des risques dans la Société moderne.

La Direction des Assurances Privées est l'intermédiaire naturel entre les Caisses Nationales et les entrepri-

(1) Il y aurait là une forme assez particulière d'Assurance-Crédit. Ces questions importantes sont ici simplement posées ; elles demanderaient une étude approfondie.

ses privées ; elle possède seule une information d'ensemble et une compétence s'étendant à toutes les branches. Son rôle d'orientation et de coordination est dès lors fondamental.

Mais dans un avenir peut-être assez proche il est possible que les circonstances économiques permettent des réformes plus importantes. L'Assurance de dommage est actuellement dominée par la règle du Code Civil selon laquelle « tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer » ; la Loi du 9 Avril 1898 a cependant introduit dans notre Législation la notion de risque social, et la Jurisprudence s'est inspirée de cette notion pour résoudre les litiges survenant à la suite d'accidents matériels ; mais la justice serait bien davantage satisfaite si tout dommage dû au hasard donnait lieu à réparation, qu'il y ait ou non un auteur responsable, et que cet auteur soit ou non solvable et assuré. Cet idéal ne pourrait être réalisé que par étapes ; la première consisterait, par exemple, à rendre l'Assurance obligatoire pour tous les possesseurs de choses dangereuses ; la seconde à créer un Fonds de garantie analogue à celui qui existe déjà pour les Accidents du Travail. Plus tard, on pourrait concevoir l'existence d'Assurances qui donneraient à l'individu une garantie contre tous les dommages auxquels sa personne et son patrimoine sont exposés du fait de l'homme ou des cataclysmes naturels (1).

L'existence de l'Assurance et l'évolution de son organisation sont encore loin d'être terminées ; cependant, le développement déjà acquis est l'un des faits les plus caractéristiques de l'économie moderne. Ainsi, l'action de l'Autorité de Contrôle sera de plus en plus efficace et de plus en plus nécessaire : la Direction des Assurances Privées apparaîtra avec une netteté croissante comme chargée de régler le fonctionnement du Service Public de la Prévoyance (2).

(1) Si ces risques étaient couverts par l'impôt ou par des primes obligatoires recouvrées par l'Etat, il y aurait Assurances Sociales ; sinon, Assurances Privées.

(2) Un Service Public peut être géré par l'Etat ou concédé. Le problème du monopole des Assurances demande des développements qui ne seront pas abordés ici.

Vu, le Doyen :

E. ALLIX.

Vu, le Président de la Thèse :

E. ALLIX.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

*Le Recteur
de l'Académie de Paris :*

ROUSSY.

NOTES

NOTE 1

Sur la Nature Juridique et les Caractères essentiels d'une Société Mutuelle d'Assurances

Certains auteurs écrivent encore que les Sociétés Mutuelles d'Assurances sont des Sociétés civiles, ce qui impliquerait qu'elles soient régies par les Art. 1832 et suivants du Code Civil et que les mutualistes « conviennent de mettre quelque chose en commun, en vue de partager le bénéfice qui pourra en résulter » (Art. 1832). Or, cette dernière intention nous paraît absolument opposée à « l'*intuitus mutualitatis* », à la saine notion d'entraide sociale qui doit animer les Sociétés Mutuelles.

À notre sens, les Sociétés Mutuelles d'Assurances ne sont pas davantage des Sociétés Civiles que ne le sont les Syndicats de Garantie, les Syndicats professionnels ou les Sociétés de Secours mutuels ; aucun de ces organismes ne peut non plus être qualifié d'Association ; chacun est une personne morale de nature différente, « *sui generis* », qui tire son existence de la Loi : les Sociétés Mutuelles d'Assurances ne sont ni des Sociétés Commerciales, ni des Sociétés Civiles, ni des Associations ; ce sont des *Sociétés Mutuelles d'Assurances*.

De même les Syndicats de Garantie ne sont pas autre chose que des *Syndicats de Garantie*.

Une excellente thèse de Doctorat en Droit, « *Les Rapports des Sociétés d'Assurances Mutuelles avec leurs adhérents et avec les tiers* », soutenue en 1936 par M. J. Hémard, donne un exposé complet du débat doctrinal qui s'est institué, et n'est pas encore clos, sur la nature juridique des Sociétés Mutuelles. On y verra que l'auteur, après avoir dit au début de son travail que ces organismes sont des Sociétés Civiles, écrit ensuite, p. 219 : « Il est très difficile d'assortir les Mutuelles à une catégorie de Sociétés ; nous leur avons reconnu le caractère de Sociétés Civiles, mais nous verrons qu'on ne peut leur en appliquer toutes les règles ».

Les premiers auteurs qui ont voulu faire rentrer les Sociétés Mutuelles d'Assurances dans le cadre des Sociétés Civiles l'ont fait pour justifier, avant la promulgation du Décret du 8 Mars 1922, l'existence de la personnalité civile de ces organismes ; la Jurisprudence ne reconnaissait en effet pas d'autres personnes morales que celles des Sociétés ; mais, à l'heure actuelle, de nombreux groupements de capitaux, d'intérêts ou de personnes sont définis, reconnus et dotés d'une existence juridique par diverses Lois, sans pour cela être des Sociétés. C'est pourquoi les auteurs contemporains n'introduisent plus dans le débat la notion de personnalité morale ; mais certains n'en continuent pas moins à penser que l'Art. 1832 doit être pris dans un sens très large, en vertu de la théorie de patrimonialité. Sans qu'il soit question de nier ici l'intérêt de cette théorie, qui permet d'apporter des solutions heureuses à certains problèmes actuels, il nous paraît tout à fait inutile d'en faire une application en matière de Sociétés Mutuelles d'Assurances.

En effet, au point de vue pratique, il n'y a maintenant aucun avantage à faire rentrer les Sociétés d'Assurances Mutuelles dans le cadre des Sociétés Civiles. Ceux des Art. 1832 à 1874 qui peuvent recevoir une application en matière de Sociétés d'Assurances Mutuelles (et ils sont rares), peuvent leur être étendus en vertu des principes généraux du

Droit. Inversement, une des conséquences importantes du fait que les Sociétés Mutuelles d'Assurances ne sont pas des Sociétés Civiles au sens de l'Art. 1832 du Code Civil, est que l'on doit interpréter d'une manière absolument stricte l'intention que doivent avoir les fondateurs et les mutualistes de créer un organisme de compensation de risques, d'où soit exclue toute recherche de bénéfice. Ainsi, il est du devoir du Conseil d'Administration de proposer à l'Assemblée Générale la répartition de tout excédent de recettes qui n'est pas indispensable au fonctionnement technique de la Société, et qui excède les besoins de prévoyance ; en d'autres termes, l'épargne enrichissement est interdite aux Sociétés Mutuelles ; l'épargne prévoyance leur est seule permise.

Il ne faudrait pas conclure de cela que les Réserves doivent dépasser de peu les Réserves techniques ; en effet, il est particulièrement nécessaire dans les circonstances économiques actuelles que les Sociétés Mutuelles d'Assurances disposent d'un solide fonds de prévoyance.

Un récent Arrêt de la Cour de Rennes, conforme à la doctrine que la Cour de Cassation a adoptée dans son Arrêt du 6 Mai 1930 (*Revue des Ass. Terr.*, 1930, p. 189, note de M. SUMIEN), insiste avec clarté sur les éléments caractéristiques de la Mutualité en Assurances : « Considérant... que rien n'interdit aux mutualistes de verser en une seule fois le maximum de cotisation sociale et que la fixité des cotisations n'est pas une condition essentielle du Contrat d'Assurance Mutuelle ; — Considérant cependant que, pour conserver à la Compagnie son véritable caractère, cette fixité des primes doit avoir pour contre-partie la variabilité de l'indemnité en cas de sinistres ; ...Mais, considérant que les Sociétés d'Assurances sont autorisées par le Décret du 8 Mars 1922 à effectuer le règlement des sinistres sans attendre la fin de l'exercice social ; que nulle part, la Société ne s'est obligée à la réparation intégrale du sinistre subi par l'intéressé moyennant le versement régulier de sa prime fixe ; que, si les statuts n'indiquent pas expressément qu'en cas d'insuffisance des cotisations le règlement des sinistres sera réduit au marc le franc, cette éventualité résulte du texte même de l'article 33 du Décret du 8 Mars 1922... ». — La Société Mutuelle d'Assurance est ainsi caractérisée essentiellement par le fait « que l'excédent des cotisations puisse être ristourné aux sociétaires » sans qu'il soit nécessaire que cette répartition ait lieu effectivement puisque, « avant de partager les excédents, il est légal et conforme à une gestion prudente des intérêts des Associés de constituer des fonds de réserve et de prévoyance, dont le reliquat, en cas de dissolution, doit être employé suivant les propositions du Conseil d'Administration soumises à l'approbation du Ministre du Travail ».

NOTE 2

Sur les inconvénients de la terminologie comptable actuellement en vigueur

Le Contrôle a toujours veillé avec la plus stricte diligence à l'observation des règles relatives à l'exactitude et à la sincérité des écritures, mais il n'a pu, jusqu'à ce jour, obtenir une parfaite clarté. La clarté tient en effet à la terminologie, et la terminologie de la comptabilité est assez peu cohérente.

Ce fait tient à la faiblesse de la culture comptable dans les milieux industriels français. Le haut personnel des grandes Sociétés anglo-saxonnes a toujours fait un long stage dans les Services de comptabilité ; il a l'intelligence et, on peut dire, le respect des écritures. En

France, le comptable est considéré comme un technicien qui n'a pas à sortir de sa spécialité ; la comptabilité ne fait pas partie de la culture générale ; elle n'est enseignée ni dans les Facultés ni dans les grandes Ecoles ; il est symptomatique à cet égard que les épreuves de comptabilité soient considérées comme secondaires à l'examen d'admission à l'Institut des Actuaire Français. Les ouvrages doctrinaux sur la comptabilité ne portent la signature d'aucun nom prestigieux ; ils ont eu pour auteurs d'excellents spécialistes, qui connaissaient parfaitement leur métier et ont une large culture ; mais, s'ils avaient les qualités nécessaires pour décrire les procédés en usage et pour les critiquer avec pertinence, ils n'ont pas eu l'autorité suffisante pour imposer des règles plus logiques. Léon SAY, cependant, a écrit des « Considérations sur la Comptabilité en partie double » ; ce sont de brillantes fantaisies où l'on relève cette remarque : « La comptabilité moderne est un art d'imagination qui porte l'empreinte du génie italien et du génie grec..., ce n'est pas chez les peuples positifs comme les sémites, ce n'est ni à Tyr, ni à Carthage, ni en Israël, c'est en Italie, c'est à Venise que la Comptabilité créatrice d'êtres fictifs a pris sa naissance au Moyen Age ».

Seule, en l'état actuel des habitudes commerciales, l'autorité de Contrôle aurait la possibilité d'imposer une réforme. Mais celle-ci se heurterait à de nombreuses et très sérieuses difficultés, dont l'exposé a donné une idée. Les unes sont d'ordre pratique et technique : il faut tenir compte de la formation comptable des employés des Sociétés et de tous les renseignements utiles ou nécessaires qui sont fournis par les procédés actuels. Les autres sont d'ordre juridique : il existe, en effet, à l'heure actuelle, des textes réglementaires et une théorie jurisprudentielle basée sur les méthodes en usage. Il est ainsi très difficile de remettre en question l'ensemble des règles applicables à la comptabilité ; il est de plus impossible, et en tous les cas dangereux, de prétendre régler par des textes toutes les difficultés qui peuvent se présenter en fait.

Les inconvénients de la pratique actuelle sont cependant assez graves : obscurité des comptes rendus ; difficultés des interprétations ; confusions ; l'erreur de terminologie peut entraîner une erreur financière ; si l'on appelle du même mot un poste représentant une dette de la Société envers des tiers et un poste représentant une dette de la Société envers ses associés, on peut oublier la différence fondamentale qui existe entre ces deux éléments du Passif, les confondre et les assimiler.

Ces confusions se produisent souvent dans la pratique ; soit volontairement dans des Sociétés gérées par des personnes instruites, mais peu scrupuleuses ; soit involontairement dans des Sociétés gérées par des personnes peu cultivées.

NOTE 3

Sur l'interprétation des Bilans

Les principes exposés à la page 102 conduisent à dresser l'état des charges des Sociétés dans la forme suivante :

- I. — CAPITAL SOCIAL.
- II. — RÉSERVE D'ÉPARGNE CRÉATRICE.
- III. — ENGAGEMENTS.

A) DETTES (Valeurs comptables *déterminées*) :

- 1° Dettes exigibles ;

- 2° Dettes à court terme ;
- 3° Dettes à moyen terme ;
- 4° Dettes à long terme ;
- 5° Dettes non exigibles.

B) RÉSERVES POUR ENGAGEMENTS (Valeurs évaluées) :

- 6° Réserves pour engagements à court terme ;
- 7° Réserves pour engagements à moyen terme ;
- 8° Réserves pour engagements à long terme.

C) RÉSERVES POUR EVENTUALITÉS (Valeurs estimées) :

- 9° Réserves pour prévisions à court terme ;
- 10° Réserves pour prévisions à moyen terme ;
- 11° Réserves pour engagements à long terme.

Supposant alors la comptabilité sincère et exacte, il sera possible de juger rapidement la situation financière de la Société par comparaison avec l'Actif.

1° QUANT A LA COUVERTURE :

A) *Considérations purement financières.*

Le poste 1 doit être normalement couvert par des espèces liquides ;

Le total des postes 2 + 6 + 9 doit être normalement couvert par des espèces et des créances admises à l'escompte (B.D.F.) ;

Le total des postes 3 + 7 + 10 doit être normalement couvert par des créances à moins de deux ans d'échéance (par exemple : Bons du Trésor) ;

Le total des postes 4 + 8 + 11 doit être normalement couvert par des Placements à long terme ;

Les postes 1 et 2 peuvent normalement être représentés par la valeur vénale actuelle des moyens de production et *a fortiori* par d'autres éléments d'actif.

B) *Considérations tenant aux nécessités pratiques du Contrôle.*

En fait il est nécessaire que tous les engagements soient couverts par des placements à long terme qui assurent une stabilité suffisante à la gestion. Pour donner toute sécurité au Contrôle, une Société doit donc couvrir la totalité de ses *Engagements* par des placements stables (valeurs nominatives, immeubles) ; les créances à court terme et le numéraire, indispensables en fait, étant la contre-partie des seuls comptes de capital social et d'épargne créatrice.

2° QUANT AUX ESTIMATIONS :

Les engagements *déterminés* sont nettement distingués des engagements *évalués* et des engagements *estimés*. Dans toutes les Sociétés les derniers peuvent donner lieu à des surprises, heureuses ou non. Dans les Sociétés ayant peu de contrats en cours, des écarts importants peuvent se produire dans l'échéance des risques ; c'est-à-dire que les évaluations peuvent se révéler notablement insuffisantes. Une *Eventualité* pour écart est donc indispensable ; elle sera relativement moins forte pour une Société importante ; le Contrôleur et tout lecteur doivent pouvoir se faire une idée des répercussions que pourraient entraîner une série anormale de sinistres graves.

Le classement ci-dessus est le fruit d'une systématisation toute théorique. Il ne saurait être question d'en conclure qu'il devrait s'imposer dans la pratique ; la réalité comptable est trop complexe et trop mouvante pour pouvoir être incluse dans des formules rigides. On a simplement voulu indiquer une *méthode d'interprétation* des Bilans.

TABLE DES MATIÈRES

Le Contrôle de l'Etat sur les Sociétés d'Assurances Privées

INTRODUCTION. — CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU CONTRÔLE DE L'ETAT SUR LES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES.....	5
I. — Le Contrôle de l'Etat sur les Sociétés en France...	8
Droit commun des Sociétés.....	9
Sociétés ayant un lien juridique ou financier avec l'Etat	10
II. — Le Contrôle de l'Etat sur les Sociétés d'Assurances à l'Etranger et en France.....	13
Attributions de l'Autorité de Contrôle.....	14
Nature constitutionnelle de l'Autorité de Contrôle....	15
III. — Principes généraux du système français.....	17
Les Règlements de Contrôle	18
Les Règlements de Surveillance	21
Les Organes de Contrôle et de Surveillance.....	23
Plan général de l'ouvrage	25

Le Régime légal des Sociétés d'Assurances Privées

GÉNÉRALITÉS. — ETUDE GÉNÉRALE DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES..	29
SECTION I. — Textes généraux : le Droit Commun des Socié- tés d'Assurances ; la Surveillance de l'Etat	30
§ 1. Définition du Droit Commun ; nature juridique des Organismes	30
Sociétés par Actions	30
Sociétés Mutuelles	31
Sociétés Etrangères	32
§ 2. Etendue du Droit Commun.....	33
Décret du 8 Mars 1922 et Décret-Loi du 25 Août 1937.	33
Loi du 24 Juillet 1867, Titre II du Code de Commerce	34
Loi du 15 Février 1917.....	36
CONCLUSION : Les 4 catégories de textes de Droit Commun..	38
SECTION II. —Textes spéciaux : les organismes soumis au Contrôle de l'Etat	40
§ 1. Organismes soumis à la fois au Décret du 8 Mars 1922 et à des règles spéciales.....	41
Sociétés pratiquant l'Assurance contre les Accidents du Travail	42
Sociétés pratiquant l'Assurance contre les risques Automobile	44
§ 2. Organismes non régis par le Décret du 8 Mars 1922.	45
Sociétés pratiquant l'Assurance sur la Vie.....	46
Organismes particuliers	47
CONCLUSION : Les sept catégories d'Organismes habilités à l'Assurance	49
Plan de l'Etude	52

PREMIÈRE PARTIE

Constitution de Société

INTRODUCTION	55
CHAPITRE I. — RÈGLES RELATIVES A LA DÉCLARATION ET A LA RECONNAISSANCE	56
SECTION I. — Règles de fonds.....	57
§ 1. Sociétés françaises de Droit Commun.....	57
§ 2. Sociétés Etrangères de Droit Commun.....	59
§ 3. Sociétés Contrôlées	62
A) Textes fondamentaux et principes.....	63
B) Textes secondaires ; conditions exigées.....	65
§ 4. Organismes particuliers	71
SECTION II. — Règles de forme.....	73
Déclaration ou demande	74
Instruction de la demande	76
Avis du Conseil Supérieur des Assurances Privées....	77
Versement du Cautionnement	79
Reconnaissance ou refus de Reconnaissance.....	79
CONCLUSION	80
CHAPITRE II. — SANCTIONS ET RECOURS.....	81
SECTION I. — Situation légale d'une Société non Reconnue.	
Sanctions	81
§ 1. Le Contrôle des Sociétés non Reconnues et l'Obli- gation de la Déclaration	82
§ 2. Sanctions	84
A) Cas où la Société non Reconnue ou non Déclarée a souscrit des contrats	85
B) Cas où la Société non Déclarée n'a pas souscrit de contrats	86
SECTION II. — Recours	88
§ 1. Conditions d'ouverture à Recours.....	89
A) Le Recours est prévu par la Loi de Contrôle....	90
B) Le Recours n'est pas prévu par la Loi de Contrô- le (Sociétés françaises)	91
C) Le Recours n'est pas prévu par la Loi de Contrô- le (Loi du 15 Février 1917).....	92
§ 2. Recevabilité du Recours	92
A) Vices de forme	93
B) Détournement de Pouvoir	94
C) Violation de la Loi (Excès de Pouvoir proprement dit).....	94
CONCLUSION	97

DEUXIÈME PARTIE

Fonctionnement normal d'une Société

INTRODUCTION ET PLAN	103
I. — RÈGLES FINANCIÈRES ET COMPTABLES (solvabilité de l'as- sureur) ; Généralités	104
CHAPITRE I. — LE PASSIF DU BILAN.....	105
Nature juridique des éléments du Passif.....	105
Nature financière des éléments du Passif.....	107
SECTION I. — Engagements envers les assurés.....	110
Engagements envers les assurés de Droit Commun.....	116

Engagements envers les assurés dans les branches Accidents soumises au Contrôle	122
Accidents du Travail	124
Accidents d'Automobile	129
Engagements envers les assurés dans les Assurances sur la Vie	133
CONCLUSION sur les Engagements des Sociétés envers leurs assurés	138
SECTION II. — Engagements primant les privilèges des assurés.....	142
Engagements primant les privilèges généraux.....	143
Engagements primant les privilèges spéciaux.....	144
SECTION III. — Autres Engagements et Réserves.....	146
CONCLUSION de l'étude relative au Passif du Bilan.....	148
CHAPITRE II. — L'ACTIF DU BILAN.....	149
SECTION I. — Les Placements.....	149
Placements de l'Actif dans les Sociétés non contrôlées et représentation des Réserves Réglementaires de Droit Commun	151
Représentation des Réserves Réglementaires dans les Assurances contre les Accidents du Travail.....	153
Représentation des Réserves Réglementaires dans les Assurances contre les Accidents d'Automobile.....	154
Placement de l'Actif et représentation des Réserves Réglementaires dans les Assurances sur la Vie.....	155
Règles applicables à l'ensemble des Placements de la généralité des Sociétés d'Assurances	157
CONCLUSION GÉNÉRALE sur la Réglementation des Placements	159
SECTION II. — Eléments de l'Actif autres que les Placements.	163
Les commissions escomptées	164
Les Frais d'établissement et les Pertes.....	168
SECTION III. — Estimation de l'Actif.....	172
Droit Commun et Automobile	174
Réserves Mathématiques des Assurances contre les Accidents du Travail et sur la Vie.....	175
Règles spéciales aux immeubles (Expertises).....	178
CONCLUSION	180
CHAPITRE III. — PRÉSENTATION DES COMPTES. ETATS STATISTIQUES	182
Livres à tenir et états à produire.....	183
SECTION I. — Les Etats Modèles.....	185
SECTION II. — La Comptabilité des Réassurances.....	187
Etude juridique	188
Etude comptable	190
CONCLUSION	193
Moralité de l'Assurance	
CHAPITRE IV. — RÈGLES JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES....	194
SECTION I. — Le Contrôle de l'Administration des Sociétés.	195
Sociétés Anonymes	196
Sociétés de gestion	197
Sociétés Mutuelles	199

SECTION II. — Le Contrôle de l'émission et de l'exécution des Contrats	204
Le Tarif Minimum	204
La Résiliation des Contrats.	209
SECTION III. — Le Contrôle du Démarchage et des frais d'acquisition	212
Etat civil des Agents et Courtiers.....	213
Incompatibilités	214
Rémunération ; Décret-Loi du 30 Octobre 1935.....	214
CONCLUSION GÉNÉRALE SUR LES RÈGLES RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DES SOCIÉTÉS	219

TROISIÈME PARTIE

Dissolution de Société

CHAPITRE I. — LES DÉCISIONS DE L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE EMPORTANT RETRAIT DE RECONNAISSANCE OU ARRÊT DES OPÉRATIONS.....	226
SECTION I. — La Décision.....	226
Condition de fonds	227
Conditions de forme	229
Recours	231
SECTION II. — Les Effets de la Décision.....	232
Continuité du Contrôle	233
Réalisation des valeurs	234
Liquidation	235
CHAPITRE II. — LIQUIDATION	235
SECTION I. — Effets Juridiques de la Liquidation.....	236
Liquidation sur l'initiative des associés.....	236
Liquidation sur l'initiative des assurés.....	237
A) Sociétés Commerciales d'Assurances	238
B) Organismes d'Assurances Mutuelles	238
Liquidation sur l'initiative de l'Autorité de Contrôle..	239
Sociétés d'Assurances contre les Accidents.....	240
Sociétés d'Assurances sur la Vie.....	241
Effets communs aux deux catégories de Sociétés...	242
SECTION II. — Les Opérations de la Liquidation.....	244
Réalisation de l'Actif	244
Règlement du Passif	246
Les privilèges des assurés et des épargnants.....	247
Les avances sur polices et les sinistres payés par acomptes.....	248
Partage du solde entre les associés.....	249
CONCLUSION : Législation Française et Législation Suisse..	250

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'ÉVOLUTION DU DROIT POSITIF	253
Importance du Droit Positif français.....	255
Elaboration des Textes	256
Evolution des Textes Réglementaires	257
Evolution des Textes Législatifs	260
Rôle dévolu à l'Autorité de Contrôle.....	263

IMPRIMERIE DREVET
CORBEIL (S.-&-O.)

